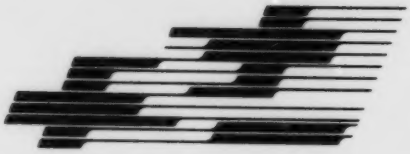


LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport à l'Assemblée nationale

Année financière
terminée le 31 mars 1990

91-05488

Le contenu de cette publication a été rédigé
par le vérificateur général du Québec

Cette édition a été produite par
Les Publications du Québec
1279, boulevard Charest Ouest
Québec (Québec)
G1N 4K7

Dépôt légal - 4e trimestre 1990
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN: 2-551-14312-8
ISSN: 0713-3944

© Gouvernement du Québec, 1990

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Monsieur Jean-Pierre Saintonge
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement
Québec

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous transmettre mon Rapport à l'Assemblée nationale de l'année financière terminée le 31 mars 1990, conformément à la Loi sur le vérificateur général (L.R.Q., chapitre V-5.01).

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Rhéal Chatelain

Rhéal Chatelain
Novembre 1990

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 9

Première partie

Chapitre 1

Vers le plein exercice du contrôle parlementaire 15

Chapitre 2

La présentation de l'information financière du Gouvernement 23

Deuxième partie

Résultats de notre vérification 33

Chapitre 3

La vérification du Gouvernement et de ses ministères 37

Chapitre 4

La vérification des fonds spéciaux et du Fonds renouvelable administrés par le Gouvernement 53

Chapitre 5

La vérification des organismes et des entreprises du Gouvernement 59

Chapitre 6

Ministère de l'Éducation 95

Chapitre 7

Ministère de l'Environnement 123

Chapitre 8

Ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie 147

Chapitre 9

Société de l'assurance automobile du Québec 169

Chapitre 10

Société québécoise d'assainissement des eaux 191

Chapitre 11

Gestion des ressources informatiques 209

Chapitre 12

Étude sur les dépassements de contrats 245

Chapitre 13

Vérification de l'utilisation des subventions accordées par le ministère de la Santé et des Services sociaux 253

Chapitre 14

Transport scolaire: Vérification de l'allocation des subventions par le ministère des Transports et de leur utilisation par les organisations subventionnées 267

Chapitre 15

Suivi des recommandations d'une vérification d'optimisation des ressources et d'une vérification d'envergure gouvernementale
— Régie de l'assurance-maladie du Québec 283
— Gestion de la trésorerie au gouvernement du Québec 291

Chapitre 16

Examen des documents d'information financière déposés à l'Assemblée nationale 301

Troisième partie

Chapitre 17

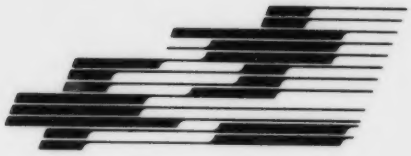
Rapport d'activités du vérificateur général pour l'exercice 1989-1990 323

Annexes

I Loi sur le vérificateur général (L.R.Q., chapitre V-5.01 et modifications) 345

II Objectifs généraux du vérificateur général 359

III L'imputabilité dans la Loi sur la fonction publique
- Mémoire à la Commission du budget et de l'administration 363



Introduction

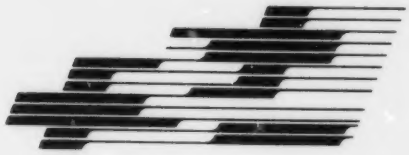
Ce Rapport annuel est produit conformément à la Loi sur le vérificateur général, qui oblige ce dernier à remettre le résultat de sa vérification au président de l'Assemblée nationale « au plus tard le 15 décembre ». Il comprend trois parties:

Dans la première partie, le vérificateur général traite des mesures qu'il juge essentielles au plein exercice du contrôle parlementaire. Il insiste sur l'importance d'une reddition de comptes effectuée par les sous-ministres et les dirigeants d'organismes à l'occasion de l'étude du Rapport annuel du vérificateur général en commission parlementaire et il revient sur une proposition de loi-cadre visant à favoriser l'exercice du contrôle parlementaire sur les organismes et les entreprises du Gouvernement. Il complète cette partie par des considérations sur la qualité de l'information financière du Gouvernement.

La deuxième partie expose les résultats de la vérification proprement dite. Elle rend compte de la vérification du Gouvernement et de ses ministères, des fonds spéciaux et du fonds renouvelable ainsi que des organismes et des entreprises du Gouvernement. Cette partie rend compte également des résultats de cinq missions de vérification intégrée, de deux études d'envergure gouvernementale et de deux vérifications sur l'utilisation des subventions. Elle donne ensuite les résultats d'un suivi des recommandations formulées au cours d'années antérieures à la suite d'une vérification d'optimisation des ressources et d'une étude d'envergure gouvernementale. Cette partie se complète par les conclusions d'un examen des documents d'information financière déposés à l'Assemblée nationale.

La troisième partie est constituée d'un rapport d'activités du vérificateur général et d'un compte rendu des ressources utilisées par son organisation.

Le rapport du vérificateur général de même que ses observations sur les états financiers du gouvernement du Québec de l'année financière terminée le 31 mars 1990 sont présentés dans les Comptes publics.



Première partie

Remarques générales

Vers le plein exercice du contrôle parlementaire

La démocratie en action

1.1 Le pouvoir législatif, exercé par les représentants élus, se situe au-dessus du pouvoir exécutif, exercé par le Gouvernement. La suprématie du Parlement est essentielle au fonctionnement de notre régime démocratique.

1.2 Le pouvoir législatif confie au pouvoir exécutif la conduite des affaires de l'État. En même temps que se pratique cette délégation de pouvoirs, il est normal que les représentants élus des citoyens et contribuables puissent exercer la surveillance parlementaire des actes du Gouvernement en matière de gestion.

1.3 L'Assemblée nationale, dans la mesure où le lui permettent ses règles de fonctionnement, peut tout à loisir se pencher sur la gestion gouvernementale. Il s'agit pour elle d'exploiter pleinement les moyens qu'elle s'est donnés à cette fin. Quant aux responsables de la gestion gouvernementale, ils peuvent démontrer la qualité du travail accompli. Encore faut-il qu'on leur donne l'occasion de le faire.

Imputabilité « à l'interne »

1.4 Il se fait une reddition de comptes des gestionnaires à l'intérieur du Gouvernement. Le processus fonctionne à la verticale, dans le sens inverse de la délégation de pouvoirs. Il a son point de départ chez les responsables en première ligne et, de là, s'achemine vers le haut jusqu'aux dirigeants des ministères et organismes. À leur tour, les dirigeants font rapport aux instances centrales du Gouvernement et aux ministres qui détiennent le pouvoir exécutif.

1.5 Cette reddition de comptes « à l'interne » tend à sensibiliser les responsables de la gestion à l'importance de se comporter en bons gestionnaires et de présenter des résultats susceptibles d'évaluation.

1.6 La sanction des résultats est la contrepartie normale de la reddition de comptes. En effet, seule cette sanction permet d'apprécier le travail accompli, quantitativement et surtout qualitativement, en fonction d'objectifs précis. Le processus de reddition de comptes, quant à lui, permet de mesurer le degré d'atteinte de ces objectifs et, partant, d'évaluer le rendement des responsables à tous les niveaux de la gestion.

Imputabilité « à l'externe »

1.7 Chaque année, le vérificateur général revient sur l'importance qu'il faut également accorder à la reddition de comptes « à l'externe », celle qui se pratique devant les parlementaires. Cet appel répété du vérificateur général ne signifie pas qu'il entretienne des doutes sur l'utilité, voire la nécessité, de la reddition de comptes intra muros, celle qui met en présence les responsables de la gestion et les autorités gouvernementales.

1.8 Notre insistance vise à rappeler que, si un régime d'imputabilité est utile à l'intérieur du Gouvernement, il pourrait aussi l'être pour l'information des parlementaires. C'est pourquoi il faudrait faire en sorte que les hauts fonctionnaires puissent faire rapport de leur gestion à l'Assemblée nationale. Le sujet est d'autant plus pertinent que les parlementaires sont en plein droit de recevoir toute l'information de nature à faciliter l'accomplissement de leur rôle vis-à-vis de la gestion gouvernementale.

1

1.9 Ainsi, le processus de reddition de comptes ne doit pas s'arrêter en chemin et rester uniquement à l'usage interne. Comme il favorise la surveillance et le contrôle du pouvoir exécutif sur la gestion gouvernementale, il doit aussi servir les intérêts du pouvoir législatif. D'autant plus que, selon la Loi sur l'Assemblée nationale, cette dernière « a le pouvoir de surveillance sur tout acte du Gouvernement, de ses ministères et de ses organismes. » (L.R.Q., chap. A-23.1, art. 4).

1.10 Étendre le processus de reddition de comptes des responsables de la gestion gouvernementale jusqu'à l'institution parlementaire, c'est respecter les prérogatives des représentants élus. L'imputabilité externe demeurera incomplète tant que les responsables de la gestion ne seront pas appelés à témoigner «à l'externe» sur la conduite des affaires de l'État, commise à leurs soins.

Pouvoirs délégués

1.11 Dans la gestion des affaires du secteur privé comme dans celle des programmes de l'État, la délégation est une pratique courante qui se justifie par la grande diversité et la non moins grande complexité des choses à administrer. L'intervention directe des bailleurs de fonds ou de leurs représentants dans la gestion courante ne survient que dans des cas vraiment exceptionnels. Si elle devenait trop fréquente, elle serait le signe évident d'un manque de confiance, justifié ou non. D'une part, une intervention trop assidue pourrait gêner, voire paralyser, la prise de décisions et, par ricochet, les activités; d'autre part, elle risquerait de démobiliser les responsables de la gestion face à leur obligation de rendre compte. En effet, il importe que les gestionnaires, pour rendre compte de leurs activités, jouissent de l'autonomie liée à la délégation de pouvoirs. De la même manière, ils ne peuvent être imputables de leurs gestes qu'en disposant d'une latitude suffisante pour s'acquitter de leurs responsabilités.

1.12 Les dirigeants des ministères et des organismes du Gouvernement reçoivent, de par les lois constitutives adoptées par le Parlement, la responsabilité de gérer les affaires courantes. Des lois de portée générale pour l'administration des ressources humaines, financières et matérielles s'en remettent à la discrétion des hauts fonctionnaires pour leur application.

1.13 L'adoption des lois relatives aux crédits nécessaires à l'administration comporte donc une délégation au Gouvernement du pouvoir de dépenser. Plus encore, le Parlement confie en bout de ligne aux responsables de la gestion, le soin de mettre en oeuvre les prescriptions des lois et des règlements ayant trait à une foule de domaines dans lesquels l'intervention de l'État est déterminante pour la satisfaction des besoins de la collectivité.

1.14 Ainsi, le Parlement reconnaît dans les faits le principe de la délégation et de l'attribution des responsabilités. L'étendue du champ d'activité de la juridiction au Québec et la taille de ses budgets exigent, en pratique, de devoir s'appuyer sur une fonction publique disposant d'une marge d'autonomie indispensable à une gestion efficace.

Une question de contrôle

1.15 L'importance des pouvoirs délégués commande que le Parlement garde le contrôle sur la conduite des affaires de l'État, grâce à la reddition de comptes « à l'externe ». Bien que le mérite du processus d'imputabilité intra muros soit reconnu dans les faits, les droits du Parlement seraient encore mieux sauvegardés s'il se pratiquait également une reddition de comptes de la gestion devant les représentants élus. Cette conviction s'affermit davantage quand nous constatons, à la lumière de notre vérification, une

fâcheuse tendance de la part des gestionnaires à ne pas toujours accorder, aux constatations et aux recommandations du vérificateur général, le suivi qu'elles méritent. Les lacunes à répétition, d'une année à l'autre, en sont souvent et malheureusement la conséquence.

1.16 Il faut favoriser l'exercice d'un tel suivi par le truchement du témoignage des hauts fonctionnaires en commission parlementaire. Dans les autres juridictions canadiennes où ces témoignages sont pratique courante, des règles de fonctionnement ont été prévues afin que le concours des gestionnaires ne porte que sur des questions de gestion, de sorte qu'ils soient à l'abri de tout débat autour des orientations politiques des programmes gouvernementaux ou de toute discussion à saveur partisane.

1.17 Les bonnes intentions de part et d'autre ne suffisent pas. Ne s'en remettre qu'à la bonne volonté des gens pour obtenir de leur part l'information utile, c'est se satisfaire de bien peu comme processus de contrôle et de surveillance. C'est faire abstraction d'une loi non écrite selon laquelle la nature humaine répugne au contrôle. Il importe que se manifeste la volonté politique d'en exiger davantage afin que les parlementaires puissent recevoir en temps opportun une information plus complète et plus pertinente. Rien ne peut remplacer la caution morale de l'autorité législative pour que la reddition de comptes de la gestion soit bel et bien instaurée dans les faits.

L'étude du Rapport annuel en commission parlementaire

1.18 Cette année encore, et pour une quatrième année consécutive, la Commission du budget et de l'administration a entendu le vérificateur général sur son Rapport pour l'année financière terminée le 31 mars 1989 et déposé devant l'Assemblée nationale le 7 décembre suivant. La réunion s'est déroulée le 28 février 1990.

1.19 Pareille assiduité de la part des parlementaires à se pencher sur cet instrument de reddition de comptes donne la mesure de l'intérêt qu'ils trouvent à exercer leur rôle de contrôle sur « les fonds et autres biens publics », pour employer les termes de l'article 1 de la Loi sur le vérificateur général.

1.20 Cette séance de la commission parlementaire a permis de faire valoir le souci des parlementaires d'aller au-delà des simples symptômes pour en venir à identifier, en fonction des constatations du vérificateur général, les causes des réussites et des insuccès de la gestion.

1.21 Une approche globale, à partir des orientations des programmes, permet aux représentants élus, lors de leur examen de la gestion gouvernementale, de situer dans son contexte et de mieux apprécier l'ensemble du comportement des responsables de la gestion, à la lumière des constatations du vérificateur général. Les interventions que ce dernier fait porter sur l'optimisation des ressources favorisent davantage une telle vision d'envergure. Bien entendu, l'examen en commission parlementaire trouverait son complément si les hauts fonctionnaires étaient appelés à y témoigner.

1.22 Les parlementaires ont insisté à leur tour sur l'importance de favoriser l'imputabilité des hauts fonctionnaires devant les représentants élus. Ils ont profité de cette séance pour sonder les possibilités d'améliorer l'actuelle Loi sur la fonction publique en y renforçant l'obligation de rendre compte, « à l'interne » comme « à l'externe », qui échoit aux responsables de la gestion.

La Loi sur la fonction publique

1

1.23 La Commission du budget et de l'administration s'est vu confier la responsabilité d'étudier l'opportunité de maintenir en vigueur ou, le cas échéant, de modifier la Loi sur la fonction publique (L.R.Q., chapitre F-3.1.1 et modifications). En conséquence, elle reçoit les témoignages des individus et des organismes désireux de se faire entendre sur le sujet des modifications susceptibles d'être apportées à la loi.

1.24 L'actuelle Loi sur la fonction publique, adoptée en 1983, doit faire l'objet d'un examen par une commission parlementaire, selon le voeu même que le législateur a exprimé dans un article de cette loi.

1.25 Le vérificateur général est de ceux qui ont présenté un mémoire à la Commission du budget et de l'administration. Dans son mémoire, il s'est attaché à démontrer l'intérêt qu'il pourrait y avoir pour le législateur à prévoir des mesures permettant et favorisant l'imputabilité des hauts fonctionnaires devant l'institution parlementaire. Ce mémoire est reproduit à l'Annexe III à la fin de ce Rapport.

Loi-cadre

1.26 Depuis plusieurs années, nous rappelons la nécessité de favoriser le contrôle et la surveillance des organismes et des entreprises du Gouvernement, grâce à l'adoption d'une loi-cadre. Nous abordons le sujet plus en détail dans le chapitre de la deuxième partie de ce Rapport qui touche la vérification de ce secteur d'activité gouvernementale.

1.27 Une loi-cadre sur ces entités permettrait de préciser davantage les exigences de reddition de comptes. Elle énoncerait les principes à observer dans la mise sur pied de ces entités et dans leurs rapports à établir avec le Gouvernement et le Parlement. Elle poserait aussi les règles qui doivent régir la vérification externe et statuerait sur la présentation de l'information à l'usage du Gouvernement et du Parlement. Une telle législation serait de nature à assurer l'existence d'un lien de contrôle et de surveillance pour qu'il soit possible en haut lieu de se rendre compte que les organismes et les entreprises gouvernementales s'acquittent du rôle qui leur a été dévolu, dans le respect de la volonté du Gouvernement et du législateur.

Documents d'information financière

1.28 Le Gouvernement est tenu de transmettre certains documents d'information financière à l'Assemblée nationale. Il s'agit là d'un des moyens que le législateur s'est donnés pour favoriser le contrôle parlementaire sur la gestion des fonds et autres biens publics.

1.29 La Loi sur le vérificateur général (L.R.Q., chapitre V-5.01 et modifications), à l'article 43.2°, prévoit l'examen de ces documents par le vérificateur général aux fins de faire les commentaires qu'il juge appropriés dans son Rapport annuel à l'Assemblée nationale.

1.30 Au cours de la dernière année, nous avons effectué un examen de la forme et du contenu des documents de prévision des dépenses et de reddition de comptes. Nos travaux ont comporté, notamment, l'examen détaillé de ces documents et le recours à d'autres procédés, tels que la comparaison avec les documents budgétaires d'autres gouvernements.

1.31 L'occasion ne s'est pas présentée de rencontrer les membres de l'Assemblée nationale afin de leur permettre de nous exprimer leurs besoins d'information en

matière de prévisions de dépenses et de reddition de comptes. Étant donné la nature de nos constatations, il nous paraîtrait utile que cet échange de vues avec les parlementaires puisse avoir lieu.

1.32 Nous avons cherché à obtenir, outre la description du processus de préparation des prévisions budgétaires, certaines informations sur ce qui sous-tend la forme et le contenu des documents budgétaires et sur toutes modifications envisagées. Dans sa réponse à notre demande, le Secrétariat du Conseil du trésor s'est limité à des renseignements qui sont déjà véhiculés dans l'Administration gouvernementale au sujet du processus budgétaire, invoquant que les informations utilisées pour la prise de décision gouvernementale ne pouvaient nous être transmises dans la mesure où cela équivaudrait à divulguer le contenu des discussions de l'Exécutif.

1.33 Il ressort de nos constatations que l'information fournie à l'Assemblée nationale dans les documents prescrits est incomplète. En effet, le budget des dépenses ne permet pas de connaître avec précision le pourquoi des demandes de fonds et l'utilisation qu'on entend en faire. De même, les documents de reddition de comptes, c'est-à-dire les Comptes publics et les Rapports annuels des ministères, ne renseignent pas avec suffisamment de précision sur l'utilisation qui a été faite des fonds publics.

1.34 Les travaux de l'Assemblée nationale permettent aux députés de soulever des questions auprès des membres du Gouvernement ou d'obtenir des informations complémentaires à celles contenues dans les documents budgétaires et de reddition de comptes. Il serait utile que certaines de ces informations se retrouvent déjà de façon formelle dans les documents déposés par le Gouvernement au bénéfice de tous les membres de l'Assemblée nationale.

1.35 La présentation des documents de prévision des dépenses et de reddition de comptes ne facilite pas, dans sa forme actuelle, l'exercice du contrôle parlementaire. Le fait que les Comptes publics et les rapports annuels de certains ministères soient déposés à une date tardive ne contribue pas non plus à leur utilité pour les parlementaires.

Responsabilité de la direction à l'égard des états financiers

1.36 De plus en plus, la haute direction du secteur privé reconnaît, par écrit, ses responsabilités à l'égard des états financiers.

1.37 La responsabilité de direction des sous-ministres et des présidents des organismes et des entreprises du Gouvernement s'apparente suffisamment à celle de leurs homologues du secteur privé pour qu'on s'attende à ce qu'ils revendiquent ouvertement, eux aussi, la paternité de leurs états financiers.

1.38 Dans un acte d'engagement comme celui qui est de plus en plus exigé de la haute direction du secteur privé, celle-ci fait clairement état des responsabilités qu'elle assume envers les états financiers en définissant la part qu'elle a prise et le soin qu'elle a apporté à leur préparation. Il est de saine doctrine que cette responsabilité relève de la haute direction. La fiabilité de l'information financière repose, en effet, sur l'application des contrôles comptables internes que la haute direction a mis en place.

1.39 Quant au vérificateur, il doit se situer en dehors de la préparation de l'information financière afin que l'expression de son opinion soit empreinte de toute l'indépendance voulue. Pour sa part, le vérificateur général encourage le Gouvernement et les dirigeants de ses organismes et entreprises à adopter la pratique d'une telle déclaration de responsabilité.

États financiers du Gouvernement

1

1.40 Nous abordons plus en détail, dans le deuxième chapitre de cette partie du Rapport, la question de la présentation des états financiers du Gouvernement. Nous y attirons l'attention sur le fait que ces états devraient davantage être présentés de façon à favoriser l'appréciation de la situation financière.

1.41 Nous soulignons notamment, le fait que les états financiers du Gouvernement ne fournissent pas un compte rendu complet de la nature et de l'étendue des activités ainsi que des ressources financières dont il est responsable, incluant celles de ses organismes et de ses entreprises. Nous relevons le caractère non approprié de la convention comptable concernant la comptabilisation des obligations envers les régimes de retraite du Gouvernement puisque ces obligations ne sont portées aux livres que partiellement.

1.42 Nous commentons également l'effet de l'inscription des dépenses additionnelles effectuées par le Gouvernement au cours des trois dernières années.

Les interventions de vérification dans le secteur public

a. Objectifs et nature de ces interventions

1.43 La Loi sur le vérificateur général confie à celui-ci un mandat de vérification des livres et comptes des entités gouvernementales. La vérification des ministères, des autres organismes publics déterminés par la loi et des organismes du Gouvernement comporte la vérification financière, celle de la conformité aux autorisations législatives et celle d'optimisation des ressources. La vérification des entreprises du Gouvernement comporte la vérification financière, celle de la conformité aux autorisations législatives et celle des systèmes et procédés mis en oeuvre pour contrôler et protéger les biens. De plus, là où le vérificateur général est le vérificateur en exercice auprès des entreprises du Gouvernement, la loi prévoit, sous certaines conditions, la vérification d'optimisation des ressources.

1.44 Le vérificateur général est désigné par la loi pour accomplir la vérification législative auprès des entités gouvernementales. La seule exception à la règle peut valoir pour les organismes et les entreprises du Gouvernement à qui des lois particulières permettent de désigner un vérificateur autre que le vérificateur général. Dans de tels cas, la Loi sur le vérificateur général prévoit pour celui-ci l'exercice d'un droit de regard afin de s'assurer que la vérification se conforme aux exigences d'un mandat de vérification législative et que ses résultats puissent recevoir la même attention que si le vérificateur général avait effectué cette vérification.

1.45 La vérification financière est d'obligation annuelle. Elle vise à exprimer une opinion sur les états financiers quant à la fidélité de leur présentation et à leur conformité à des règles et conventions comptables appropriées et dûment énoncées.

1.46 La vérification de la conformité aux autorisations législatives s'effectue souvent, en pratique, en même temps que la vérification financière et que celle d'optimisation des ressources. Le vérificateur général peut aussi s'acquitter de mandats particuliers de vérification de la conformité. Ce type de vérification consiste à examiner si les opérations respectent les lois, règlements, politiques et directives qui leur sont applicables.

1.47 La vérification d'optimisation des ressources s'exerce sur une base cyclique. Elle a pour objet de déterminer jusqu'à quel point les ressources humaines, financières et matérielles sont gérées avec un souci suffisant d'économie, d'efficience et d'efficacité; elle permet également de se rendre compte de la présence et du respect des liens de responsabilité ainsi que des pratiques de reddition de comptes.

1.48 Dans le cas particulier où des entreprises du Gouvernement confient la vérification à des vérificateurs de la pratique privée, celles-ci ont toute la latitude pour se prêter à une vérification d'optimisation des ressources. On voit donc que, pour ces dernières, le législateur s'en remet à la vigilance des administrateurs pour exiger une vérification d'optimisation des ressources bien que celle-ci ne soit pas d'obligation légale.

b. Présentation des résultats

1.49 Le présent Rapport à l'Assemblée nationale fait état des résultats de travaux de vérification effectués dans des ministères, des organismes et des entreprises du Gouvernement. La Loi sur le vérificateur général permet le recours au jugement professionnel dans le choix du contenu de ce Rapport. La discrétion du vérificateur général s'applique aussi bien à la publication des constatations provenant de ses propres travaux que de celles qui découlent de son exercice du droit de regard, là où la vérification est effectuée par d'autres vérificateurs.

1.50 Dans le choix d'un sujet qui, selon l'expression de la loi, « mérite d'être porté à l'attention de l'Assemblée nationale », certains facteurs sont à considérer. Il peut devenir nécessaire de rapporter, à l'occasion, des déficiences qui pourraient être jugées mineures sous l'aspect de la valeur monétaire. Également, certaines observations pourraient paraître d'un intérêt plus que relatif, du moins à première vue. Le choix se justifie si l'on tient davantage compte de la valeur exemplaire que revêt la publication, dans ce Rapport, de lacunes à caractère répétitif, d'observations reprises sans succès d'année en année ou de dérogations qui témoignent d'un non-respect de la volonté du Parlement.

1.51 Le mandat de vérification législative au Québec pose un défi accru à l'exercice du jugement professionnel du vérificateur général dans la présentation des résultats. Cette présentation dépasse l'appréciation du fait comptable. Elle atteint maintenant l'appréciation de la qualité de la gestion, par le biais de la vérification d'optimisation des ressources.

1.52 Le vérificateur général doit placer l'information des membres de l'Assemblée nationale avant toute intention de ménager les susceptibilités ou la fierté des gestionnaires. Cependant, nous croyons que ce Rapport ne rendrait pas justice à l'Administration gouvernementale s'il ne contenait qu'une liste de déficiences. Une énumération exclusivement à caractère négatif ne serait pas, non plus, de nature à rendre service aux premiers destinataires de ce Rapport.

1.53 L'utilisateur du Rapport doit pouvoir replacer les observations dans leur contexte s'il veut se faire une juste opinion de la qualité de la gestion. C'est pourquoi nous optons pour une présentation qui cherche à donner une vue objective et plus dégagée, lorsque la chose est possible. Si la vérification nous a permis de relever certains aspects positifs, nous croyons qu'il convient d'en faire mention, sans toutefois que le souci d'équité nous entraîne jusqu'à une mission impossible qui consisterait à atteindre un équilibre entre les points forts et les points faibles.

1.54 Loin d'encourager une perception purement négative de la gestion gouvernementale, nous avons confiance que le présent Rapport contribuera à en projeter une image équitable tout en étant de nature à favoriser son amélioration.

La présentation de l'information financière du Gouvernement

2.1 Notre rapport et nos observations sur les états financiers du Gouvernement paraissent au volume I des Comptes publics. Dans cette partie du présent Rapport, en plus de reprendre certaines de ces observations, nous formulons d'autres commentaires et d'autres recommandations sur la présentation de l'information financière du Gouvernement. Les modifications proposées, qui visent l'amélioration de la présentation de l'information, devraient favoriser une meilleure compréhension de l'état des finances du Gouvernement et des résultats de ses opérations par le lecteur des états financiers.

2.2 Dans les paragraphes qui suivent, nous traitons plus particulièrement de la nouvelle forme du rapport du vérificateur général sur les états financiers, des notions de l'importance relative et du niveau de confiance global dans la vérification des états financiers, de certaines prises de position de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA), des dépenses additionnelles portées aux livres du Gouvernement au cours des dernières années et des travaux de l'ICCA.

Nouvelle forme du rapport

2.3 Cette année, le lecteur des états financiers constatera des modifications dans la présentation du rapport du vérificateur général sur les états financiers du Gouvernement.

2.4 En juin 1988, la Commission MacDonald, instituée par l'ICCA, sur les attentes du public à l'égard de la vérification, a recommandé au Comité des normes de vérification de l'Institut d'adopter un rapport élargi dans lequel le vérificateur explique de façon plus détaillée la nature et l'étendue de son travail ainsi que le degré de certitude qui en découle. Elle recommandait aussi d'utiliser, dans la mesure du possible, le même libellé que dans les rapports types des autres grands pays industrialisés.

2.5 Le Comité des normes de vérification, à la suite d'une révision du rapport type actuellement utilisé et d'un exposé-sondage auprès de la profession, a adopté un nouveau rapport du vérificateur. C'est le libellé de ce rapport que le vérificateur général a utilisé cette année pour les états financiers du Gouvernement.

2.6 Les responsabilités du vérificateur n'ont pas changé. Le nouveau rapport a pour but de clarifier le rôle du vérificateur et son lien avec les états financiers.

2.7 Un nouveau paragraphe est ajouté pour préciser que la responsabilité des états financiers incombe au ministère des Finances et que la responsabilité du vérificateur consiste à exprimer une opinion sur ces états financiers.

2.8 Le paragraphe de délimitation du travail du vérificateur reprend plusieurs éléments de l'ancien rapport, notamment la mention que le vérificateur a suivi les normes de vérification généralement reconnues. Il contient, par ailleurs, de nouveaux commentaires sur l'importance relative, les preuves obtenues par sondages, l'appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers. On y précise aussi que la vérification fournit un fondement raisonnable à l'opinion du vérificateur. Enfin, on y indique que le vérificateur évalue les conventions comptables et les estimations comptables faites par le ministère des Finances.

2.9 Plusieurs des notions exprimées dans ce paragraphe de délimitation sont mentionnées pour souligner le fait que les états financiers ne peuvent être absolument exacts; ils ne peuvent qu'être raisonnablement exacts.

2.10 Le paragraphe de l'opinion, c'est-à-dire celui où le vérificateur général exprime son avis sur les états financiers, demeure inchangé. On y a ajouté cependant l'expression « à tous égards importants » pour renforcer la notion d'importance relative.

2.11 Contrairement au rapport type recommandé, nous n'avons pas supprimé dans ce paragraphe de l'opinion la mention de la continuité dans l'application des conventions comptables. La Loi sur le vérificateur général demande à celui-ci de se prononcer expressément dans son rapport sur cet aspect. L'ICCA reconnaît le fait que certaines lois peuvent exiger que le rapport renferme des termes précis ou que le vérificateur se prononce sur certains points particuliers. Dans ces cas, le rapport type peut être modifié en conséquence.

2.12 Le rapport du vérificateur général devient donc encore plus utile au lecteur. Il explique davantage le travail que le vérificateur a dû effectuer pour émettre son opinion sur les états financiers de même que le degré de certitude que celle-ci confère.

Importance relative et niveau de confiance global

2.13 Le vérificateur général doit se prononcer sur la situation financière du Gouvernement en fonction des conventions comptables qui sont décrites aux notes complémentaires afférentes aux états financiers et évaluer si cette situation financière est présentée avec suffisamment de fidélité. Il s'acquitte de cette obligation en s'inspirant des normes de vérification généralement reconnues, nommément celles énoncées par l'ICCA. Ces normes précisent l'étendue du travail professionnel du vérificateur et le soin qui doit y être apporté.

2.14 Il est important de bien saisir la portée de l'opinion du vérificateur général. Celle-ci ne saurait constituer une garantie absolue de la précision des états financiers préparés par le Gouvernement.

2.15 Il est à la fois admis et utile en vérification d'exercer librement son choix parmi les procédés qui s'offrent au vérificateur pour se former une opinion valable. Les sondages sont du nombre. C'est pourquoi le public utilisateur des états financiers ne doit pas se surprendre de lire, dans le texte du rapport du vérificateur, qu'il a eu recours aux sondages et autres procédés jugés par lui nécessaires dans les circonstances.

2.16 Dans sa démarche, le vérificateur cherche à se convaincre de la fidélité des états financiers soumis à son examen, bien plus qu'à tirer une conclusion inattaquable sous tous les rapports.

2.17 Son expérience et le soin qu'il apporte à l'exécution de ses travaux ne pourraient, par exemple, assurer à tout coup au vérificateur qu'il puisse déceler une défaillance quelconque dans le roulement, ordinairement bien rôdé, de la machine administrative. Demander au vérificateur de garantir l'étanchéité du contrôle interne, cela reviendrait à lui signifier des attentes irréalistes. La perfection n'est pas non plus du monde de la vérification.

2.18 L'application des procédés auxquels le vérificateur fait allusion dans son rapport est le fruit d'une prise de décision. En effet, il doit déterminer quel prix il est prêt à payer pour se faire une opinion. Acquérir la plus haute conviction possible peut absorber beaucoup de ressources et l'expérience démontre qu'en temps normal, un degré de confiance raisonnable peut suffire.

2.19 Le niveau de confiance en vérification correspond au degré raisonnable de certitude de détecter, si elles existent, des erreurs monétaires importantes dans les états financiers. La juste interprétation de ce premier pôle mathématique exige cependant, en contrepartie, la présence d'un autre pôle, celui de l'importance relative.

2.20 Le vérificateur se fixe une limite à partir de laquelle il considère que l'erreur est de conséquence. Cette limite ou seuil d'importance relative s'exprime en valeur financière. Ainsi, en prenant comme exemple un niveau de confiance de 95 p. cent, un tel pourcentage signifierait que le vérificateur est à 95 p. cent confiant que le maximum possible d'erreurs dans les états financiers n'excède pas le seuil de l'importance relative.

2.21 La communication des renseignements sur le niveau de confiance global et sur l'importance relative est une pratique qui se généralise de plus en plus au Canada et aux États-Unis. Le vérificateur général examine actuellement les avantages et les inconvénients d'une telle diffusion. Il poursuit également des discussions avec d'autres vérificateurs législatifs de façon à s'arrêter éventuellement sur un mode de présentation de ces paramètres dans le rapport du vérificateur sur les états financiers.

Les prises de position de l'Institut Canadien des Comptables Agréés

2.22 Le Conseil du trésor a procédé à une réforme importante des conventions comptables du Gouvernement au cours des dernières années.

2.23 Ces conventions modifiées assurent une présentation plus fidèle et plus complète de la situation financière du Gouvernement et des résultats de ses opérations. Une refonte du texte des conventions comptables, effectuée en 1987, en rend aussi la description plus claire et plus succincte.

2.24 Le vérificateur général a signifié son appui à ces modifications, qui corrigent certaines lacunes relevées au cours des années antérieures dans son Rapport annuel et dans son rapport et ses observations sur les états financiers du Gouvernement.

2.25 Cependant, d'autres améliorations importantes se font encore attendre, notamment en rapport avec certains aspects soulevés dans les prises de position de l'ICCA dont il sera question dans les paragraphes qui suivent. Ces améliorations permettraient de parfaire les états financiers du Gouvernement et assureraient une présentation plus fidèle de l'information financière.

2.26 Lorsqu'il propose des améliorations à la présentation de l'information financière du Gouvernement, le vérificateur général s'inspire des recommandations des organismes de normalisation de la profession comptable. Il se fonde, entre autres, sur celles du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'ICCA.

2.27 Le mandat de ce Comité, institué en 1981, comprend l'étude des questions liées à la théorie et à la pratique de la comptabilité et de la vérification dans les organismes du secteur public et la publication, de sa propre initiative, des prises de position qu'il juge être dans le meilleur intérêt du public.

2.28 Le Comité ne dispose d'aucune autorité coercitive pour imposer aux gouvernements le respect des recommandations qu'il énonce dans ses prises de position. Cependant, on constate généralement dans les gouvernements, chez leurs comptables et leurs vérificateurs, la volonté de se conformer à ces recommandations et de présenter d'une manière uniforme les données financières des gouvernements aux lecteurs des états financiers.

a. Normes générales de présentation des états financiers des gouvernements

2

2.29 En 1986, le Comité a publié une prise de position sur les normes générales de présentation des états financiers des gouvernements. Les 35 recommandations qui y sont formulées traitent principalement de ce qui suit:

— Les principes généraux de présentation de l'information financière dans les états financiers; ces derniers doivent communiquer, à l'intérieur d'un délai encore utile aux utilisateurs, une information pertinente, fiable, clairement exposée et s'appuyant sur une application continue et uniforme des normes;

— La présentation de l'état des finances du Gouvernement en matière de passif et d'actif en fin d'année financière, de façon à pouvoir établir si la situation financière s'améliore ou se détériore;

— L'indication de la provenance, de la répartition et de l'utilisation des ressources financières gérées par le Gouvernement au cours de l'année financière;

— La nécessité de comparer les résultats prévus avec les résultats réels et de rendre compte de la conformité aux autorisations législatives.

2.30 Le Gouvernement n'applique pas intégralement les recommandations du Comité dans la présentation de ses états financiers. On pourra le constater par les exemples suivants:

— Le Gouvernement ne comptabilise qu'une partie de ses obligations envers les régimes de retraite, sauf pour le Régime de retraite des employés du Gouvernement et des organismes publics (RREGOP), pour lequel ses obligations sont entièrement inscrites. La partie non inscrite du passif des régimes de retraite autres que le RREGOP devrait être comptabilisée dans les livres du Gouvernement, au lieu d'être seulement divulguée par voie de note complémentaire aux états financiers; les obligations qui découlent de ces régimes constituent de véritables éléments de son passif comme ses autres dettes. Le fait de ne pas comptabiliser toutes les obligations envers les régimes de retraite a pour conséquence que le déficit annuel des opérations budgétaires est sous-évalué.

— Les Comptes publics, qui comprennent, entre autres, les états financiers du Gouvernement, ne sont, depuis plusieurs années, déposés à l'Assemblée nationale que vers la mi-décembre, dans les derniers jours précédant l'ajournement de la session d'automne. La publication des états financiers à une date aussi éloignée de la fin de l'année financière n'est pas de nature à en assurer toute l'utilité.

— Certaines dépenses sont inscrites directement en diminution des revenus, suivant en cela les prescriptions prévues aux lois s'appliquant au paiement de ces dépenses. Bien que le déficit des opérations budgétaires ne soit pas modifié par cette façon de procéder, celle-ci affecte à la baisse le montant des revenus et ne permet pas la présentation aux états financiers du montant brut des dépenses.

— L'état des revenus et dépenses présente une comparaison des résultats réels d'une année financière à l'autre mais ne fait aucune comparaison avec les résultats prévus paraissant au Livre des crédits et au Discours sur le budget. Bien que cette comparaison soit disponible dans d'autres documents budgétaires, elle devrait également faire partie des états financiers.

2.31 Le Gouvernement devrait poursuivre ses efforts en vue de se conformer aux recommandations du Comité sur les normes générales de présentation des états financiers des gouvernements. C'est à cette condition que les états financiers du Gouvernement répondront le mieux aux besoins des utilisateurs.

b. Délimitation du périmètre comptable des gouvernements

2.32 Selon le Comité, en plus de représenter les activités et les ressources financières dont un gouvernement est directement responsable, l'entité comptable du gouvernement doit comprendre celles de tous « ... les organismes qui ont à rendre compte de la gestion de leurs activités et de leurs ressources financières soit à un ministre, soit directement au corps législatif, et qui appartiennent au gouvernement ou sont sous le contrôle de celui-ci » (Prise de position 4 sur la comptabilité dans le secteur public, paragraphe .13).

2.33 Différents traitements comptables sont recommandés, suivant la nature et l'objet de ces « organismes », pour en arriver à une information financière globale prenant en compte ces entités dans les états financiers du gouvernement.

2.34 Les états financiers du gouvernement du Québec ne fournissent pas un compte rendu complet de la nature et de l'étendue des activités ainsi que des ressources financières dont il est responsable, incluant celles de ses organismes et de ses entreprises.

2.35 Ils n'intègrent pas les données financières des organismes et des entreprises accomplissant des activités à caractère gouvernemental ni celles des fonds spéciaux, à l'exception du Fonds des services de santé. Pourtant, l'intégration des données financières de ces organismes et entreprises aurait des effets sur les états financiers du Gouvernement, comme par exemple:

— Certains organismes, dont les dépenses de fonctionnement sont assumées partiellement ou entièrement par le Fonds consolidé du revenu, ont des activités liées à des prêts ou des placements auprès de particuliers et de sociétés; l'application des recommandations de l'ICCA conduirait à considérer ces prêts et placements, de même que les dettes de ces organismes comme étant ceux du Gouvernement et à les inclure à ses états financiers, augmentant ainsi les revenus et les dépenses d'intérêts du Gouvernement;

— Toute forme de garantie d'un prêt consenti par une institution financière à un particulier ou à une société ou tout autre cautionnement donné par un organisme exerçant des activités à caractère gouvernemental seraient considérés comme ayant été donnés par le Gouvernement.

2.36 En outre, les états financiers du Gouvernement ne présentent pas, sous forme de note ou de tableau joints aux états financiers, la description ni un sommaire des soldes des fonds en fiducie administrés par le Gouvernement, ses organismes et ses entreprises.

2.37 Depuis quelques années, le Gouvernement a fait des progrès dans la représentation de son entité comptable, en la définissant dans ses conventions comptables et en indiquant, dans des annexes aux notes complémentaires, les entités qui sont incluses aux états financiers et celles qui en sont exclues. Le Gouvernement comptabilise aussi dans ses états financiers sa participation aux résultats annuels des entreprises dans lesquelles il détient des placements en actions. Ces mesures concourent à une information plus représentative du périmètre comptable du Gouvernement.

2.38 Le Gouvernement devrait poursuivre ses efforts afin de fournir un compte rendu plus complet de ses activités financières.

c. Comptabilisation des obligations découlant des régimes de retraite des salariés dans les états financiers des gouvernements

2

2.39 Le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public a publié, en novembre 1988, une prise de position sur la comptabilisation des régimes de retraite des salariés dans les états financiers des gouvernements.

2.40 Cette prise de position contient des recommandations sur la présentation des charges de retraite et du passif envers les régimes de retraite ainsi que sur la façon de les déterminer. Elle mentionne la méthode d'évaluation actuarielle à utiliser pour répartir les coûts des prestations de retraite et les caractéristiques que doivent comporter les hypothèses utilisées dans ces évaluations. Elle précise aussi le traitement comptable à accorder au montant non comptabilisé de la dette au titre des régimes de retraite au moment de la mise en application des recommandations du Comité et les informations complémentaires à fournir en note aux états financiers.

2.41 Le Gouvernement n'applique pas intégralement les recommandations de l'ICCA sur la comptabilisation des obligations découlant des régimes de retraite des salariés.

2.42 La convention comptable sur la comptabilisation des régimes de retraite, dans les états financiers du gouvernement du Québec, précise que les contributions dues à titre d'employeur par le Gouvernement incluent l'amortissement du passif non inscrit des régimes de retraite autres que le RREGOP. L'ICCA recommande plutôt de porter immédiatement au passif le montant non comptabilisé de la dette au titre des régimes de retraite.

2.43 Par ailleurs, le vérificateur général souligne depuis plusieurs années que ce passif, composé essentiellement de la non-comptabilisation par le Gouvernement, jusqu'en 1979, de sa contribution d'employeur et des intérêts s'y rapportant, n'est pas véritablement amorti. La méthode d'inscription de ce passif n'est pas appropriée, car, entre autres, l'amortissement annuel porté aux dépenses du Gouvernement est même inférieur au coût annuel en intérêts calculé sur le solde non inscrit de ce passif.

2.44 Comme le recommande l'ICCA, des mesures devraient être prises pour compléter l'inscription des obligations du Gouvernement envers les régimes de retraite, puisque les obligations qui découlent de ces régimes constituent de véritables éléments de son passif, comme ses autres dettes.

2.45 La mise en application des recommandations de l'ICCA quant aux informations complémentaires à fournir permettraient de préciser plusieurs aspects, dont les suivants:

— La description de certains éléments des régimes de retraite, comme le nombre de participants et la façon selon laquelle les prestations seront établies;

— La politique de capitalisation des obligations découlant des régimes de retraite;

— Les modifications importantes, le cas échéant, apportées aux régimes ou à leur financement au cours de l'année financière et leur incidence sur les montants actuels et futurs du passif découlant des régimes de retraite et de la charge s'y rapportant.

2.46 Bien que la prise de position de l'ICCA ne contienne pas de date précise pour sa mise en application, celle-ci favoriserait une meilleure présentation de l'information financière du Gouvernement. Le vérificateur général recommande donc de nouveau au Gouvernement de redresser ses pratiques comptables dans le sens proposé, en

comptabilisant et en portant à ses états financiers la partie non comptabilisée du passif des régimes de retraite autres que le RREGOP. Il incite également le Gouvernement à fournir au lecteur de ses états financiers des informations qui lui permettront d'être encore mieux informé sur les divers aspects des régimes de retraite.

Les dépenses additionnelles

2.47 Au cours des années financières 1987-1988 et 1988-1989, le Gouvernement a effectué des déboursés et a procédé à certaines imputations de dépenses, normalement attribuables aux années subséquentes. Ces déboursés et ces imputations étaient constitués, pour ces deux années financières, de prestations anticipées d'aide sociale et de sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris, ainsi que d'amortissement anticipé du passif actuariel non comptabilisé des régimes de retraite. De plus, en 1988-1989, le Gouvernement a versé des contributions anticipées à des fonds d'amortissement se rapportant à des emprunts des commissions scolaires et des institutions d'enseignement.

2.48 Comme suite à l'inscription par anticipation de l'amortissement du passif actuariel non comptabilisé des régimes de retraite au cours des années financières précédentes, l'amortissement normalement imputable à 1989-1990 se retrouve considérablement réduit. Par ailleurs, le Gouvernement a imputé aux crédits budgétaires de 1989-1990 des dépenses qui auraient été normalement assumées en 1990-1991 pour les prestations d'aide sociale et de sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris.

2.49 Ces opérations comptables, quoique n'étant pas en conflit avec les exigences de la Loi sur l'administration financière (L.R.Q., chapitre A-6 et modifications), ont eu pour effet de modifier de façon importante les résultats de deux des trois années financières en cause. De plus, ces opérations auront un effet sur les résultats de 1990-1991.

2.50 Depuis plusieurs années, le vérificateur général est préoccupé du fait que le Gouvernement n'amortit pas assez rapidement le passif actuariel non comptabilisé des régimes de retraite. Il appuie donc tout effort du Gouvernement pour accélérer l'inscription de ce passif. Il ne peut cependant cautionner la réduction considérable de l'amortissement du passif non comptabilisé des régimes de retraite pour 1989-1990. De plus, l'inscription par anticipation de cet amortissement aux cours de deux années financières et la réduction du montant de cette inscription au cours d'une troisième année, s'éloignent de l'application uniforme de la convention comptable du Gouvernement à cet égard

2.51 L'inscription par anticipation de certains déboursés ou de certaines dépenses de nature récurrente compromet la comparabilité des états financiers; cette inscription nuit à la compréhension de l'évolution du déficit des opérations budgétaires d'une année financière à l'autre. Le lecteur des états financiers voit ainsi s'amenuiser sa possibilité d'évaluer l'imputabilité du Gouvernement à la lecture des états financiers.

2.52 Le vérificateur général désapprouve cette présentation, car elle nuit à la comparabilité des états financiers d'une année à l'autre.

Les travaux de l'Institut Canadien des Comptables Agréés

2

2.53 Au cours de la dernière année, les principaux travaux du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'ICCA sur la présentation de l'information financière des gouvernements ont porté sur les sujets suivants:

a. Projet touchant la comptabilisation des transferts gouvernementaux

2.54 Le Comité est à définir les transferts effectués par les gouvernements et à préciser leurs caractéristiques. Ce projet vise à fournir des recommandations sur la façon de comptabiliser ces transferts et de les présenter dans les états financiers des gouvernements. Il fait présentement l'objet d'un exposé-sondage en vue d'obtenir les commentaires des membres de la profession, des gouvernements et d'autres personnes intéressées par le sujet.

b. Projet touchant la comptabilisation et la présentation de l'information financière sur les biens durables des gouvernements

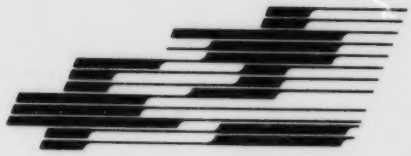
2.55 Un groupe de recherche a été constitué par l'ICCA pour examiner l'approche à retenir dans la comptabilisation des biens durables des gouvernements et dans la présentation de cette information dans leurs états financiers. Ce groupe a publié le résultat de sa recherche au cours de la dernière année. Le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public est présentement à considérer l'opportunité d'élaborer une prise de position sur le sujet.

c. Plan stratégique

2.56 L'ICCA élabore actuellement le plan stratégique du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public pour les années 1990. Encore à l'état de projet, ce plan passe en revue les objectifs et les réalisations du Comité à ce jour, présente les tendances et les facteurs clés qui marqueront la prochaine décennie ainsi que leurs répercussions éventuelles sur les activités du Comité, et indique les thèmes qui définiront davantage son rôle, ses priorités et ses objectifs futurs. Le plan à l'étude prévoit la poursuite de travaux quant à l'élaboration de normes de bonne pratique touchant la comptabilisation et la vérification des données financières des gouvernements.

d. Participation du vérificateur général du Québec

2.57 Le vérificateur général appuie les travaux de l'ICCA en commentant les versions préliminaires et définitives des exposés-sondages publiés par le Comité et, à l'occasion, en contribuant à la révision des travaux du Comité de même que des autres comités de recherche de l'ICCA.



Deuxième partie

Résultats de notre vérification

Conformément à la Loi sur le vérificateur général, nous soumettons, dans cette partie du Rapport, les résultats de notre vérification en indiquant les irrégularités et les déficiences que nous avons constatées et qui, d'après nous, méritent d'être signalées.

Cette partie comprend des remarques et commentaires sur:

— La vérification du Gouvernement et de ses ministères.

— La vérification des fonds spéciaux et du Fonds renouvelable administrés par le Gouvernement.

— La vérification des organismes et des entreprises du Gouvernement.

— Les vérifications intégrées effectuées auprès des ministères et des organismes suivants:

- Ministère de l'Éducation;
- Ministère de l'Environnement;
- Ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie;
- Société de l'assurance automobile du Québec;
- Société québécoise d'assainissement des eaux.

— Les vérifications d'envergure gouvernementale:

- Gestion des ressources informatiques, débutée en 1987-1988 et menée à terme cette année;
- Étude sur les dépassements de contrats.

— La vérification de l'utilisation des subventions par certains centres hospitaliers.

— La vérification de l'allocation des subventions par le ministère des Transports pour le transport scolaire et de l'utilisation de celles-ci par les commissions scolaires et les établissements d'enseignement privé.

— Le résultat d'un suivi des recommandations formulées au cours d'années antérieures à la suite d'une vérification d'optimisation des ressources à la Régie de l'assurance-maladie du Québec et d'une étude d'envergure gouvernementale sur la Gestion de la trésorerie au gouvernement du Québec.

— Examen des documents d'information financière déposés à l'Assemblée nationale.

De façon générale, les remarques et les commentaires formulés ont été discutés avec les autorités concernées des entités ayant fait l'objet de notre vérification, afin d'obtenir leur point de vue et de le consigner dans ce Rapport lorsqu'il a été possible de le faire.

Nous avons obtenu les renseignements, rapports et explications demandés dans l'exercice de notre mandat et nous remercions les gestionnaires et les employés de leur concours.

Remarques et commentaires

La vérification du Gouvernement et de ses ministères

Mandat et portée de la vérification

3.1 La Loi sur le vérificateur général précise aux articles 25 et 26 la portée de la vérification du Gouvernement et de ses ministères.

3.2 Cette vérification comporte la vérification financière et celle de la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives. Elle comporte également la vérification d'optimisation des ressources qui, au cours de l'année, a été effectuée auprès de trois ministères en particulier et dont les résultats sont présentés plus loin dans des chapitres distincts de ce Rapport.

3.3 La vérification du Gouvernement et de ses ministères s'effectue conformément aux normes de vérification généralement reconnues et comporte, par conséquent, les sondages et autres procédés jugés nécessaires dans les circonstances.

Finances

Publication du rapport d'activités

3.4 En vertu de la Loi sur l'administration financière (L.R.Q., chapitre A-6 et modifications), le ministre des Finances doit déposer « à l'Assemblée nationale un rapport des activités de son ministère pour chaque exercice financier dans les six mois qui suivent la fin de cet exercice si l'Assemblée est en session ou, si elle ne siège pas, il le dépose dans les 30 jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise des travaux ».

3.5 Dans une directive sur les rapports annuels des ministères, le Conseil du trésor indique plusieurs éléments à considérer pour le contenu d'un rapport annuel. Mentionnons, par exemple, les mandats, les programmes et leurs priorités, les objectifs et leur atteinte, ainsi que la structure administrative du Ministère.

3.6 Le ministère des Finances n'a pas publié de rapport annuel pour l'exercice 1988-1989 ni pour les exercices antérieurs.

3.7 Le ministère des Finances devrait rendre compte de ses activités dans un rapport annuel à l'Assemblée nationale.

Commentaire du Ministère: *« Un rapport d'activités d'un ministère rend normalement compte des grands secteurs d'activité du ministère, de leur mandat et de leurs responsabilités.*

« Le ministère des Finances dépose devant les élus des renseignements et informations qui vont bien au-delà des exigences des rapports annuels généralement déposés par les ministères.

« Le « Discours sur le budget » et les « Renseignements supplémentaires » qui l'accompagnent sont le résultat des travaux professionnels qui sont au coeur des responsabilités ministérielles et qui présentent les prospectives du Gouvernement pour les prochaines années.

« De plus, le Ministère dépose à l'Assemblée nationale, trois fois par année, le document intitulé « Synthèse des opérations financières », lequel fait le suivi du « Discours sur le budget » et de la situation financière du Gouvernement. Il s'agit là aussi du résultat des activités du Ministère.

« Sont aussi déposés à l'Assemblée nationale les « Comptes publics » volumes 1, 2 et 3, et le document intitulé « États financiers des entreprises du gouvernement du Québec ». Ces documents découlent également de l'exercice de responsabilités importantes du ministre des Finances.

« Après leur dépôt, tous ces documents sont discutés à l'Assemblée nationale même, ainsi qu'à la Commission du budget et de l'administration qui se réunit régulièrement.

« L'ensemble de ces documents majeurs constituent en eux-mêmes les réalisations du ministère des Finances, le résultat de ses activités et de ses priorités.

« Quant au reste des opérations du Ministère, ce sont des actes administratifs et de soutien à la réalisation de ses activités principales, lesquelles aboutissent justement à la production des documents mentionnés précédemment. Il s'agit de gestes nécessaires, mais dont une reddition de comptes dans un rapport d'activités apparaît bien secondaire pour une connaissance des réalités ministérielles. »

3.8 Réaction au commentaire du Ministère: Sans mettre en doute l'importance et la qualité de documents tels le « Discours sur le budget », la « Synthèse des opérations financières » et les « Comptes publics », qui sont déposés à l'Assemblée nationale par le ministère des Finances, ceux-ci ne constituent pas un rapport d'activités au sens de la loi.

3.9 Le rapport annuel doit rendre compte, entre autres, de l'utilisation des deniers publics et comprendre, par conséquent, des renseignements sur les activités du Ministère et sur l'évaluation des résultats.

Justice

Perception des amendes et des frais

3.10 Lorsque le jugement d'une cause exige l'imposition d'une amende, le Ministère transmet au défendeur (maintenant devenu un débiteur) un avis de jugement qui précise le délai de paiement fixé par le juge.

3.11 À l'expiration de ce délai, s'il y a défaut de paiement, le Ministère peut confier le dossier à un huissier pour recouvrement ou tenter de conclure une entente avec le débiteur; des travaux compensatoires ou l'emprisonnement peuvent également permettre à celui-ci de régler son dû. En dernier lieu, un percepteur du Ministère peut fermer le dossier, s'il a la certitude de ne pouvoir récupérer les sommes dues.

3.12 Dans nos deux derniers Rapports annuels (p. 46-49 au 31 mars 1988 et p. 44-46 au 31 mars 1989), nous avons souligné plusieurs lacunes dans le processus de perception des amendes et des frais par les palais de justice.

3.13 À chaque occasion, les commentaires du Ministère ont fait état de ses préoccupations face aux situations dénoncées et des moyens qu'il entendait prendre pour les corriger.

3.14 Nous avons donc effectué un suivi de nos recommandations et des changements auxquels elles ont donné lieu.

a. Recouvrement par des huissiers

3.15 Nous avions signalé que le suivi exercé par les percepteurs du Ministère sur les brefs de saisie confiés à des huissiers était inadéquat quant aux recouvrements à effectuer. De fait, nous avions constaté que, dans un grand nombre de cas, des brefs avaient été émis depuis plusieurs années sans que trace de suivi ne paraisse au dossier.

3.16 Dans le but de corriger cette situation, le Ministère a mis à jour, en novembre 1989, sa directive émise en mai 1988 permettant de porter plainte contre les huissiers qui n'avaient par retourné les brefs de saisie dans un délai de 90 jours suivant leur émission. Une situation particulière concernant des brefs toujours en circulation et découlant de cette absence de suivi rigoureux avait d'ailleurs été commentée dans notre Rapport annuel de l'an dernier (p. 45). Bien que cette dernière situation soit maintenant en voie d'être réglée, les sondages que nous avons effectués cette année révèlent qu'il y a encore des retards importants dans le suivi exercé par les percepteurs sur les brefs de saisie confiés à des huissiers.

3.17 Sur un échantillon de 14 dossiers pour lesquels des brefs de saisie avaient été émis depuis plus de 90 jours, nous avons constaté, dans 7 cas, que la directive n'a pas été appliquée ou ne l'a été que partiellement. En conséquence, le Bureau d'administration ou le Comité de discipline de la Loi sur les huissiers (L.R.Q., chapitre H-4 et modifications), chargés de traiter les plaintes résultant de l'application de cette directive, n'ont eu à traiter que 50 cas (23 huissiers) en deux ans. Or, un nombre plus important de brefs de saisie auraient pu faire l'objet de telles plaintes si les palais de justice avaient porté à l'attention de ces deux organismes de surveillance tous les cas de huissiers délinquants.

3.18 Le Ministère devrait effectuer un suivi plus rigoureux de ses brefs de saisie.

Commentaire du Ministère: « *Le Ministère a élaboré une directive ayant pour objet le contrôle des brefs de saisie confiés aux huissiers (directive F-5 émise le 25 mai 1988). Cette directive spécifie la procédure à suivre lorsque le bref de saisie n'a pas été retourné par le huissier dans un délai maximum de trois mois.*

« *À chaque année, le Ministère a rappelé auprès de ses gestionnaires l'importance de cette directive, ce qui a eu pour effet de réduire de 38 p. cent le nombre de brefs émis de plus de 90 jours entre le 31 mars 1988 et le 31 mars 1990. Durant la période qui a suivi, soit du 31 mars 1990 au 31 août 1990, les brefs de plus de 90 jours ont diminué de 43,2 p. cent.*

« *D'autre part, il est également important de constater que le nombre de brefs émis augmentera de 37,5 p. cent par rapport à l'année précédente. Ainsi, on prévoit émettre 30 000 brefs en 1990 alors que l'on en a émis 21 809 en 1989.*

« *Les difficultés qu'a connues le Ministère, dans son effort de réduire le nombre de brefs émis de plus de 90 jours, sont attribuables, d'une part, au manque de ressources et, d'autre part, à un accroissement d'activités qu'il a connu ces dernières années.*

« *Au cours de l'année financière 1989-1990, le Gouvernement a reconnu cette inadéquation en octroyant des postes permanents et occasionnels à la Direction générale des services judiciaires. Ainsi, la mise en place de nouveaux effectifs et la modification (juin 1990) de la directive sur le contrôle des brefs émis afin d'améliorer son contrôle, sont des éléments qui permettront de minimiser les délais dans l'exécution des brefs.* »

b. Fermeture de dossiers

3.19 Dans notre Rapport annuel de l'an dernier (p. 46), nous indiquions que le Ministère avait amélioré son contrôle sur les fermetures de dossiers par rapport à l'année précédente. Nous soulignions toutefois que, même si les pièces ou les informations justifiant la fermeture des dossiers étaient généralement présentes au dossier, certaines autorisations manquaient.

3.20 Cette année, nous avons examiné 30 dossiers fermés et y avons trouvé les mêmes lacunes à 5 reprises: 1 dossier ne comportait pas les autorisations requises alors que dans les 4 autres, les informations à l'appui de la fermeture étaient insuffisantes.

3.21 De plus, dans trois de ces quatre derniers cas, nous avons constaté que, compte tenu des renseignements présents au dossier, le Ministère aurait pu rejoindre le débiteur et effectuer une dernière tentative de perception.

3.22 Le Ministère devrait s'assurer que les percepteurs utilisent tous les moyens mis à leur disposition avant de procéder à la fermeture d'un dossier.

Commentaire du Ministère: « *Le vérificateur général a constaté que le Ministère avait amélioré son contrôle sur les fermetures de dossiers par rapport à l'année précédente.*

« *Le Ministère a toujours reconnu l'importance de s'assurer que toutes les mesures sont prises pour percevoir des amendes. L'addition de ressources accordées dans le cadre du plan de redressement du Ministère permettra d'avoir un meilleur suivi de ces dossiers ce que l'on peut déjà constater avec la mise en oeuvre du programme de dotation.* »

Main-d'oeuvre, Sécurité du revenu et Formation professionnelle

3.23 En 1989-1990, les dépenses du programme de prestations d'aide sociale, visant à assurer à tout ménage un revenu fondé sur la différence entre ses ressources et ses besoins essentiels, ont été de 2,2 milliards de dollars, soit 108 M$ de plus que l'année précédente. Cette variation s'explique, entre autres, par l'indexation des prestations d'aide sociale et par le coût des transports ambulanciers effectués pour les prestataires et remboursés aux conseils régionaux de la santé et des services sociaux depuis janvier 1989.

3.

Versement des prestations d'aide sociale

3.24 L'administration de l'aide sociale est assurée par un réseau constitué de 128 centres Travail-Québec (C.T.-Q.) qui gèrent environ 330 000 dossiers de prestataires. Ce réseau a la responsabilité de rendre disponible à toute personne qui en fait la demande, sur l'ensemble du territoire du Québec, des services d'aide financière ainsi que d'autres services tels que l'aide à l'emploi, le maintien et le développement de l'employabilité... Ces services doivent être rendus dans le cadre des lois, règlements, normes et politiques gouvernementales et ministérielles et concorder avec les programmes d'aide financière, d'employabilité et d'intégration à l'emploi élaborés par le Ministère.

3.25 Nous avons vérifié les contrôles d'intégralité, d'exactitude et d'autorisation des déboursés d'aide sociale et leur conformité à la réglementation. Plus spécifiquement, nous avons examiné les incidences de la nouvelle Loi sur la sécurité du revenu (L.R.Q. chapitre S-3.1.1 et modifications) sur les prestations versées. Notre vérification a consisté en l'examen de 147 dossiers de prestataires, sélectionnés de façon discrétionnaire dans les 6 centres locaux que nous avons visités; elle a porté sur les sommes versées en relation avec ces dossiers pendant la période s'échelonnant d'avril 1989 à janvier 1990.

3.26 Notre examen des déboursés révèle que plusieurs dossiers comportaient des erreurs monétaires. Ainsi, 23 des 147 dossiers de prestataires examinés (16 p. cent) en comportaient une ou plusieurs. Les erreurs sont, dans l'ensemble, peu importantes par rapport aux déboursés totaux reliés aux dossiers examinés, mais certains des prestataires concernés ont reçu plus que leur dû et d'autres moins. La plupart des erreurs résultaient d'un traitement erroné d'informations contenues au dossier et portaient sur les revenus, la composition des familles, le choix du programme d'aide financière, la résidence, l'état de santé, l'avoir liquide et les besoins spéciaux, ainsi que les programmes favorisant le retour au travail. Peu de ces erreurs sont liées aux changements apportés à la loi.

3.27 Nous avons également noté, dans 17 dossiers, que toute l'information nécessaire au traitement n'avait pas été obtenue des prestataires ou n'avait pas été bien consignée. Pour quelques cas, l'obtention d'information additionnelle aurait pu avoir un effet sur le montant de l'aide accordée.

3.28 Par ailleurs, les guides d'intervention et les manuels du Système d'attribution de l'aide financière n'ont pas toujours été appliqués dans leur intégralité, notamment en ce qui a trait à la signature de formulaires par l'agent, par le prestataire, ou par les deux.

3.29 Le Ministère devrait obtenir toute l'information nécessaire au paiement des prestations et la traiter correctement.

3.30 Les guides d'intervention et les manuels du Système d'attribution de l'aide financière devraient être appliqués intégralement.

Commentaire du Ministère: « *Les travaux du vérificateur général visaient à s'assurer de la conformité des déboursés en fonction de l'information contenue au dossier du prestataire.*

« *Les résultats de ces travaux démontrent qu'en fonction de l'information au dossier, les déboursés sont conformes à plus de 99 p. cent en moyenne par dossier vérifié. Nous poursuivons cependant nos efforts pour accroître la qualité de l'information aux dossiers en vue d'éliminer, si possible, toute erreur dans le traitement des dossiers des prestataires.*

« *Il serait bon de souligner que l'exercice financier 1989-1990 fut une période de transition entre l'ancienne et la nouvelle loi et que, par conséquent, le Ministère a dû effectuer la conversion de l'ensemble des 330 000 dossiers de prestataires; opération qui s'est déroulée conformément à nos objectifs.*

« *D'autre part, des constatations du vérificateur général font référence à certaines instructions des guides d'intervention et des manuels du Système d'attribution de l'aide financière non appliquées dans leur intégralité. Il mentionne également que toute l'information nécessaire au traitement du dossier n'a pas été obtenue du prestataire. À cet égard, rappelons que le Ministère a toujours la préoccupation d'obtenir toute l'information et de voir à ce que, dans la mesure du possible, les instructions des guides et des manuels soient suivies.*

« *Néanmoins, dans un souci de toujours améliorer sa performance, le Ministère a amorcé, en juin 1990, la révision du mode de contrôle de la qualité des dossiers et du traitement de l'information.*

« *Par ailleurs, nous sommes d'avis que l'accent doit aussi être mis sur des contrôles permettant de s'assurer que l'information fournie par le prestataire est véridique. À cet effet, en plus de travailler rigoureusement à l'amélioration des outils déjà disponibles (visites à domicile, enquêtes, échanges de renseignements...) le Ministère implantera au cours du prochain exercice la fonction « vérification ». De plus, le Ministère approuvera dans les prochaines semaines une politique de contrôle dont les orientations vont également dans le sens des commentaires mentionnés précédemment.* »

Trop-versés d'aide sociale

3.31 Au 31 mars 1990, les trop-versés d'aide sociale à recouvrer étaient de 228 M$, soit une baisse de 27 M$ par rapport à l'année précédente. Au cours de l'année financière 1989-1990, des trop-versés à recouvrer ont été radiés pour un total de 43,9 M$ comparativement à 10,3 M$ en 1988-1989.

3.32 Ces trop-versés ont été déterminés par les agents du Ministère, principalement lors de la vérification de l'exactitude des renseignements obtenus des prestataires sur leurs besoins, leurs biens, leur avoir liquide et leurs revenus. Il peut s'agir aussi de prestations d'aide conditionnelle, devenues remboursables dès qu'un droit ou bénéfice a été réalisé en faveur du prestataire.

3.33 Certaines déficiences liées à la détermination et au recouvrement des trop-versés demeurent non corrigées. Ainsi, les modalités de recouvrement des créances mentionnées au Règlement sur la sécurité du revenu ne sont pas intégralement appliquées. Dans les 6 centres locaux que nous avons visités, notre examen de 65 dossiers impliquant un trop-versé nous a permis de constater que:

— Dans 4 dossiers, aucun formulaire « Réclamation et mise en demeure » n'avait été préparé à la suite de la réalisation d'un droit ou de l'obtention d'information permettant de déterminer le montant du trop-versé;

— Dans 5 dossiers, nous avons constaté des délais de 1 3/4 mois à 5 mois pour la détermination des créances, une fois l'information disponible;

— Dans 4 dossiers, les trop-versés d'aide sociale déterminés par les agents du Ministère étaient erronés, compte tenu de l'information disponible;

— Pour 5 prestataires ayant une dette envers le Ministère au moment de l'arrêt du versement de prestations, nous avons constaté qu'aucune mesure de recouvrement n'avait été entreprise, selon l'information consignée au dossier.

3.34 Le Ministère devrait exercer un meilleur suivi de la détermination et du recouvrement des trop-versés d'aide sociale.

Commentaire du Ministère: *« Le Ministère s'est doté de meilleurs moyens pour gérer les trop-payés et le recouvrement. En avril 1990, des attentes ont été signifiées au réseau Travail-Québec concernant l'établissement des réclamations et le recouvrement. Le guide de gestion des dossiers actifs a été mis à jour en janvier 1990, relativement à ces deux éléments. Une formation d'une semaine sur le recouvrement a été donnée aux agents de recouvrement de 18 C.T.-Q., dans le cadre du projet pilote de décentralisation du recouvrement.*

« Deux personnes sont responsables à la Direction du recouvrement d'apporter le support au Réseau sur les trop-payés et le recouvrement. Une politique en matière de recouvrement et un guide d'intervention sont en préparation. Les guides d'auto-formation destinés au Réseau sont en révision. Finalement, une procédure de contrôle des transactions informatiques a été implantée en janvier 1990 pour la Direction du recouvrement. »

Revenu

Processus d'opposition

3.35 La Direction des oppositions, appels et affaires juridiques reçoit les avis d'opposition signifiés par les contribuables et les mandataires; elle analyse les faits et le droit applicable, se prononce sur la validité des cotisations afférentes et, finalement, expédie aux contribuables et aux mandataires dans chaque cas la décision rendue au nom du ministre.

a. Délais requis dans le règlement d'un avis d'opposition

3.36 Le contribuable qui a signifié un avis d'opposition au ministre peut, en vertu de la Loi sur les impôts (L.R.Q., chapitre I-3 et modifications), interjeter appel auprès de la Cour du Québec dans les 90 jours suivant la décision du ministre. Il peut aussi le faire 180 jours après avoir transmis son avis d'opposition, même si le ministre ne lui a pas encore notifié sa décision.

3.37 La Direction des oppositions, appels et affaires juridiques s'est donné comme objectif de rendre les décisions dans les 180 jours suivant la signification des avis d'opposition. Toutefois, cet objectif n'a pas toujours été atteint. Le tableau suivant présente, pour les deux dernières années financières du Ministère, le nombre de dossiers terminés pour lesquels une décision a été rendue avant ou après le délai de 180 jours. Il indique notamment que 38 à 50 p. cent des dossiers d'avis d'opposition ont pris plus de 180 jours a être traités.

Nombre de jours	1988-1989		1989-1990	
	Nombre de dossiers	%	Nombre de dossiers	%
1-180	5531	62	4220	50
180-200	777	8	747	9
200-300	1959	22	2327	27
300-500	525	6	933	11
500 et +	164	2	267	3
Total	**8956**	**100**	**8494**	**100**

3.38 Nous avons noté que les temps de traitement sont élevés à toutes les étapes du règlement d'un dossier, que ce soit pour le traitement proprement dit, la demande d'émission des avis de nouvelles cotisations ou la transmission finale de la décision. Les tableaux suivants montrent, pour les cas où la décision du ministre a été rendue après plus de 180 jours, la durée moyenne de chacune des étapes.

Temps moyen de traitement
Dossiers avec décision transmise en 1988-1989

Délai pour rendre décision	Traitement		Demande d'émission des avis de nouvelles cotisations		Préparation des avis et transmission des décisions	
Jours	Jours	%	Jours	%	Jours	%
180-200	138	72	12	6	43	22
200-300	170	71	15	6	55	23
300-500	259	72	27	7	77	21
500 et +	538	74	88	12	105	14

Temps moyen de traitement
Dossiers avec décision transmise en 1989-1990

Délai pour rendre décision	Traitement		Demande d'émission des avis de nouvelles cotisations		Préparation des avis et transmission des décisions	
Jours	Jours	%	Jours	%	Jours	%
180-200	152	77	11	6	34	17
200-300	186	76	14	6	46	18
300-500	286	76	27	7	66	17
500 et +	518	78	26	4	121	18

3.39 Dans plus de 50 p. cent des dossiers examinés, aucune justification du dépassement du délai de 180 jours n'était consignée aux dossiers.

3.40 Or, le fait de ne pas rendre les décisions à l'intérieur du délai de 180 jours peut inciter les contribuables ou les mandataires à recourir aux tribunaux pour obtenir plus rapidement le règlement de leur dossier et établir si le ministre remboursera les sommes qu'ils ont dû verser et qu'ils contestent.

3.41 Le Ministère devrait respecter l'objectif qu'il s'est fixé de rendre les décisions sur les avis d'opposition des contribuables dans un délai de 180 jours.

3.42 De plus, le Ministère devrait, le cas échéant, consigner au dossier les raisons qui justifient les dépassements au délai de 180 jours.

Commentaire du Ministère: *« Le Ministère maintient son objectif de régler la majorité des dossiers d'opposition dans un délai de six mois à compter de la date de leur réception. Toutefois, un nombre relativement élevé de dossiers ne peuvent être réglés dans ce délai en raison de divers facteurs dont les principaux sont les suivants:*

« a) Les dossiers résultant d'un même programme de cotisation sont parfois mis en attente jusqu'à ce que la majorité des avis d'opposition concernant ce programme aient été reçus, de manière à les traiter d'une façon uniforme;

« b) La recherche de faits supplémentaires ou de pièces justificatives;

« c) Le temps à laisser aux contribuables pour faire valoir leur argumentation et soumettre les preuves pertinentes;

« d) La pénurie des ressources en regard de la charge de travail. À ce sujet, le Ministère envisage d'élaborer avec les autorités responsables la mise en place d'un programme spécial destiné à réduire l'inventaire accumulé des dossiers d'opposition qui s'inscrirait dans un contexte de contraintes budgétaires.

« En ce qui concerne les temps de traitement élevés aux différentes étapes du processus de règlement d'un dossier, les directions cotisantes détermineront les moyens permettant de réduire, de façon substantielle, les délais de transmission des avis de nouvelle cotisation aux contribuables.

« Quant aux dossiers nécessitant plus de 180 jours de traitement, le Ministère étudiera la possibilité que soient consignées au dossier les raisons qui justifient de tels délais. »

b. Rétroaction vers les directions cotisantes

3.43 Il n'existe pas de processus de rétroaction, entre la Direction des oppositions, appels et affaires juridiques et les directions cotisantes, qui permette à ces dernières d'être informées rapidement des principales raisons ayant nécessité des modifications à la suite du traitement des avis d'opposition. Si un tel processus existait, les directions cotisantes pourraient apporter les ajustements requis à leurs méthodes de travail ou à leur interprétation des lois et règlements et, probablement, contribuer ainsi à la diminution du nombre d'avis d'opposition à traiter.

3.44 Le Ministère devrait mettre en place un processus de rétroaction entre la Direction des oppositions, appels et affaires juridiques et les directions cotisantes pour les sujets pouvant donner lieu à des avis d'opposition.

Commentaire du Ministère: *« Le problème soulevé par le vérificateur général concernant l'absence d'une procédure formelle de rétroaction pour informer les directions cotisantes mérite effectivement l'attention. C'est ainsi que le Ministère a confié à la Direction générale de la législation, le 19 avril 1990, un mandat à l'effet de créer un « Comité de suivi sur les oppositions » constitué des directions cotisantes, en vue de concerter les efforts visant à assurer l'uniformité d'interprétation et de traitement à l'intérieur du Ministère et à prévenir à la source certains problèmes identifiés lors du traitement des oppositions. »*

c. Reddition de comptes à l'interne

3.45 La vérification effectuée à la Direction des oppositions, appels et affaires juridiques nous a permis de constater certaines lacunes en ce qui a trait à la reddition de comptes. En effet, il n'existe pas, dans cette unité administrative, de processus formel de reddition de comptes sur les objectifs à atteindre, les résultats obtenus par rapport à ceux prévus et l'analyse des écarts. Quoique tributaire des autres directions générales, cette Direction doit quand même rendre compte aux autorités du Ministère du déroulement de ses activités en fonction des objectifs visés.

3.46 La Direction des oppositions, appels et affaires juridiques devrait rendre compte, selon un processus formel, de ses activités en fonction des objectifs qu'elle s'est fixés.

Commentaire du Ministère: *« Il existe depuis longtemps au Ministère une procédure informelle de reddition de comptes effectuée à partir des informations recueillies sur des rapports mensuels de gestion concernant les dossiers d'opposition.*

« Par ailleurs, le nouveau processus de révision a posteriori qui a été mis sur pied à la Direction des oppositions, appels et affaires juridiques lui permettra dorénavant de rendre compte de façon formelle de ses activités en fonction des résultats obtenus au cours de chaque année financière. Toutes ces données pourront être utilisées dans le cadre d'une planification annuelle des activités de cette Direction.

« Enfin, le Comité de suivi sur les oppositions assurera l'échange d'informations entre les directions cotisantes et la Direction des oppositions, appels et affaires juridiques et permettra à cette dernière de se fixer des objectifs ponctuels à l'égard des avis d'opposition qui pourront être signifiés suite à l'application des programmes de cotisation dont elle aura été informée. »

d. Accréditation des organismes de charité

3.47 Pour assurer le respect de la Loi sur les impôts, le Ministère a la responsabilité d'approuver les demandes d'enregistrement des organismes de charité, d'autoriser

leurs demandes d'accumulation de biens, de faire le suivi de leurs déclarations annuelles de renseignements et de retirer l'enregistrement de ceux qui ne se conforment pas aux dispositions de la loi.

3.48 Pour leur part, afin de conserver leur statut et d'être exonérés de l'impôt sur le revenu, les organismes de charité sont tenus d'utiliser la majeure partie des dons reçus à des fins charitables. La loi fixe un pourcentage minimal des dons reçus qui doit être utilisé à ces fins. Les reçus pour dons de charité émis par les organismes doivent correspondre à des transferts réels et volontaires de biens reçus sans contrepartie.

3.49 Le suivi des constatations publiées dans notre Rapport de l'an dernier (p. 53-54) révèle que le Ministère a pris peu de mesures au cours de la dernière année pour vérifier les activités de ces organismes, qui ont émis des reçus pour plus de 320 M$ pour dons de charité, considérés en déduction dans le calcul du revenu imposable de particuliers pour l'année fiscale 1988. Cependant, il a constitué, depuis mars 1989, des dossiers de renseignements sur environ 2 000 des 12 000 organismes autorisés à émettre des reçus de charité et élaboré, en juin 1990, un projet de directive sur leur enregistrement. Il a aussi révisé le contenu du formulaire de renseignements que les organismes doivent remplir annuellement pour le Ministère.

3.50 Nos commentaires et notre recommandation de l'an dernier demeurant d'actualité, nous les reprenons ci-dessous:

— Il n'existe pas de procédé décrivant les opérations liées au traitement des déclarations annuelles de renseignements des organismes de charité;

— Le Ministère n'examine pas suffisamment la pertinence des activités de ces organismes; il ne possède pas de système d'information lui permettant de s'assurer qu'ils respectent les dispositions de la Loi sur les impôts. Il ne prend pas les moyens pour connaître les cas de délinquance relatifs à la déclaration annuelle de renseignements, ni pour effectuer le suivi des autorisations d'accumuler des biens accordées à des organismes de charité;

— Le Ministère ne s'assure pas que les dons reçus par les organismes de charité sont utilisés à des fins charitables, ni que le minimum fixé par la loi, quant à la partie qui doit être affectée à ces fins, est respecté;

— Le Ministère n'incite pas les organismes de charité à produire leur déclaration annuelle de renseignements. Le formulaire conçu à cette fin ne leur est pas envoyé annuellement; il est disponible seulement au Ministère et est fourni sur demande. Selon des informations obtenues du Ministère, moins de 50 p. cent des organismes de charité produisent cette déclaration.

3.51 Le Ministère devrait mettre en place des mécanismes de contrôle des activités des organismes de charité et s'assurer du respect des dispositions de la loi en cette matière.

Commentaire du Ministère: « *Au cours de l'année 1990, le Ministère a posé plusieurs actions administratives pour mettre en place des mécanismes de contrôle se rapportant aux activités des organismes de charité et ce, en vue de s'assurer du respect des dispositions de la loi. Les principales actions posées sont les suivantes:*

« *a) Des démarches sont en cours en vue de développer un système pour le traitement des déclarations annuelles des organismes de charité;*

« *b) Une procédure d'enregistrement des organismes de charité est en préparation et devra être opérationnelle d'ici la fin de l'année 1990;*

« c) Des actions ont été posées au cours de l'été en vue de connaître les cas de délinquance relatifs à la déclaration annuelle de renseignements des organismes de charité et le Ministère entend donner suite à ce dossier;

« d) Une procédure de vérification a été élaborée pour le secteur des organismes sans but lucratif dans lequel on retrouve les organismes de charité;

« e) Dans le cadre de sa programmation annuelle 1990-1991, la Direction générale de la vérification prévoit vérifier un certain nombre d'organismes de charité. »

e. Processus de vérification a posteriori - Cotisation après vérification

3.52 L'an dernier, lors de notre examen des dossiers de vérification de divers secteurs fiscaux, nous avions relevé des situations où le Ministère n'avait pas mené à terme son processus de vérification et de cotisation.

3.53 Nous avions constaté que le Ministère avait suspendu certains travaux de vérification en cours et n'avait pas transmis d'avis de cotisation à des contribuables chez lesquels il avait déjà déterminé des revenus fiscaux. Pourtant, dans plusieurs de ces cas, les travaux étaient pratiquement complétés. Le Ministère n'avait consigné dans ses dossiers aucune raison à l'appui de la suspension ou de la cessation de ses travaux de vérification ou de cotisation.

3.54 Ainsi, nous avions souligné, dans notre Rapport de l'an dernier (p. 54-55), que le Ministère n'avait pas mené à terme toutes les vérifications en cours sur les revenus d'employés à pourboires. Également, nous avions mentionné qu'il avait suspendu ses travaux de vérification auprès de certains organismes de charité, même s'il avait découvert que l'un d'eux avait émis des reçus pour plus de 2 M$ pour des dons de charité non admissibles, relatifs à des frais de scolarité. Les avis de cotisation qui s'imposaient n'avaient pas été préparés par le Ministère.

3.55 Le Ministère n'a pas poursuivi, dans ces cas, ses travaux de vérification et de cotisation et il n'a pas consigné aux dossiers concernés les motifs de la suspension ou de la cessation de ses travaux de vérification ou de cotisation. Cette situation prive le Ministère de revenus, en raison de l'épuisement des délais de prescription.

3.56 Le Ministère devrait justifier toute décision de ne pas compléter son processus de vérification ou de cotisation et consigner aux dossiers concernés les motifs de sa décision.

Commentaire du Ministère: *« Le Ministère a donné suite à la recommandation du vérificateur général. Il est maintenant indiqué dans les instructions pour compléter le formulaire servant de guide à la vérification de justifier et de conserver au dossier toute décision de ne pas compléter le processus de vérification ou de cotisation.*

« De plus, les procédures opérationnelles traitant de la structure et du cheminement des dossiers sont en voie de révision et souligneront l'importance d'inscrire au dossier la justification de ne pas compléter le processus de vérification ou de cotisation. Ces procédures seront officialisées d'ici novembre 1990.

« En ce qui concerne l'admissibilité des dons de charité portant sur certains frais de scolarité, le Ministère est à concilier des perceptions et des avis divergents quant à cette réalité. Des actions devraient en découler. Sur ce point, le Ministère désire souligner que certains de ces dossiers sont présentement soit devant les tribunaux, soit en opposition. »

Remarques et commentaires

La vérification des fonds spéciaux et du Fonds renouvelable administrés par le Gouvernement

Mandat et portée de la vérification

4.1 La vérification des livres et comptes des fonds spéciaux et du Fonds renouvelable administrés par le gouvernement du Québec est prévue dans la Loi sur le vérificateur général. Plus spécifiquement, l'article 29 de cette loi précise que: « La vérification des livres et comptes des organismes publics, des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement comprend la vérification des livres et comptes de tout fonds qu'ils administrent. »

4.2 Le Fonds renouvelable du service aérien gouvernemental est une composante du Fonds consolidé du revenu, alors que les fonds spéciaux sont des fonds distincts du Fonds consolidé du revenu.

4.3 Notre vérification de ces fonds est effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues, et comporte par conséquent les sondages et autres procédés que nous jugeons nécessaires dans les circonstances. De plus, nous nous assurons que les opérations financières de ces fonds sont exécutées conformément aux lois et règlements qui leur sont applicables.

4.4 Le vérificateur général effectue annuellement la vérification des fonds suivants:

Fonds spéciaux en vigueur le 1er septembre 1990, constitués en vertu d'une loi, d'un règlement ou d'un décret du Gouvernement — 22 fonds spéciaux

— Fonds administrés par la Régie des marchés agricoles du Québec;

— Fonds d'aide aux victimes d'actes criminels;

— Fonds d'amortissement afférent à des emprunts d'établissements universitaires du Québec;

— Fonds d'amortissement afférent à des emprunts de commissions scolaires;

— Fonds d'amortissement afférent à des emprunts des collèges d'enseignement général et professionnel du Québec;

— Fonds d'amortissement afférent à des emprunts des organismes de santé et de services sociaux du Québec;

— Fonds de la formation à distance;

— Fonds de la réforme du cadastre québécois;

— Fonds d'entretien et de réparation des machines de bureau;

— Fonds de reprographie gouvernementale;

— Fonds des cautionnements des agents de voyages;

— Fonds des fournitures et de l'ameublement;

— Fonds des services de placement médias;

— Fonds des services de santé;

— Fonds des services de télécommunications;

— Fonds des services informatiques;

— Fonds d'information géographique et foncière;

— Fonds du Bureau de la statistique du Québec;

— Fonds en fidéicommis;

— Fonds Les Publications du Québec;

— Fonds pour les équipements informatiques;

4

— Fonds spécial olympique.

Fonds renouvelable en vigueur le 1er septembre 1990

— Fonds renouvelable du service aérien gouvernemental.

4.5 Ce fonds, constitué à même des crédits votés par l'Assemblée nationale, vise à acquitter certains frais d'exploitation de la flotte aérienne du Gouvernement à même les recettes provenant de ses opérations.

Fonds renouvelable du service aérien gouvernemental

Gestion des stocks

4.6 Le Fonds renouvelable du service aérien gouvernemental a pour objet de défrayer les frais déterminés par le Conseil du trésor pour l'exploitation du service aérien de la flotte gouvernementale. Pour effectuer l'entretien des appareils, le Fonds dispose de stocks de pièces de rechange de quelque 6,5 M$, soit près de 50 p. cent du total de ses actifs.

4.7 Nous avons constaté plusieurs erreurs dans l'évaluation de ces stocks, dont voici les principales:

— Les pièces de rechange acquises en devises américaines sont comptabilisées en devises canadiennes, à partir d'un taux moyen déterminé à la fin de chaque année alors que cette conversion devrait être effectuée lors de chaque transaction, en fonction du taux du marché;

— Des pièces sorties des stocks pour être testées ou transformées y sont réinscrites à 0,001 $, plutôt qu'à leur valeur originale;

— Des pièces sont inscrites aux stocks sans que leur prix ne soit saisi.

4.8 Les corrections à apporter à la valeur de ces stocks exigent beaucoup de travail de la part du Fonds lui-même et du contrôleur des finances, en plus d'occasionner une recherche laborieuse lors de notre vérification annuelle des états financiers.

4.9 Le Fonds devrait appliquer des contrôles plus rigoureux lors de l'inscription du prix des pièces de rechange au fichier des stocks.

Commentaire du Fonds: *« Suite à vos commentaires sur les erreurs commises dans l'évaluation de la gestion des stocks de pièces pour l'entretien de la flotte gouvernementale, nous mettrons tout en oeuvre pour que des correctifs soient apportés d'ici la fin de l'année fiscale en cours. Avec la mise en place dernièrement d'une division informatique du SAG, nous avons les outils pour réagir rapidement.*

« Pour la conversion des devises américaines, nous sommes captifs du système informatisé en place qui ne nous donne pas la flexibilité de varier le taux de change à volonté. Nous sommes en pourparlers avec la firme I.D.S. afin de régulariser la situation. »

Remarques et commentaires

La vérification des organismes et des entreprises du Gouvernement

Mandat et portée de la vérification

5.1 Le vérificateur général est le vérificateur des livres et comptes des organismes et des entreprises du Gouvernement[1]. Cependant, il n'est pas tenu de vérifier les livres et comptes d'un organisme ou d'une entreprise lorsqu'un autre vérificateur est nommé conformément aux dispositions de la loi constitutive ou de la loi qui régit les activités de l'organisme ou de l'entreprise.

5.2 La Loi sur le vérificateur général précise aux articles 25 à 28 la portée des vérifications des organismes et des entreprises du Gouvernement.

5.3 La vérification d'un organisme du Gouvernement comporte la vérification financière, la vérification de la conformité de ses opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle d'optimisation des ressources.

5.4 La vérification d'une entreprise du Gouvernement comporte la vérification financière, la vérification de la conformité de ses opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle des systèmes et procédés mis en oeuvre pour contrôler et protéger ses biens. De plus, dans une entreprise vérifiée par le vérificateur général, celui-ci peut, lorsqu'il le juge approprié, et après avoir pris entente avec le conseil d'administration ou la direction, selon le cas, procéder à la vérification de la qualité et du fonctionnement des systèmes et procédés mis en oeuvre par cette entreprise pour assurer que l'acquisition et l'utilisation de ses ressources se font en accordant l'importance qu'il convient à l'économie, à l'efficience et à l'efficacité.

5.5 Ces vérifications s'effectuent conformément aux normes de vérification généralement reconnues y compris celles relatives aux vérifications d'optimisation des ressources et comportent, par conséquent, les sondages et autres procédés jugés nécessaires dans les circonstances. Les normes de vérification généralement reconnues sont celles publiées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés, y compris celles publiées dans les Prises de position arrêtées par son Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public.

5.6 Le vérificateur général exerce un droit de regard lorsque la vérification d'un organisme ou d'une entreprise du Gouvernement est effectuée par un autre vérificateur. En pratique, l'exercice de ce droit de regard se traduit par un examen critique des informations que ce vérificateur doit transmettre au vérificateur général en vertu de l'article 32 de la Loi sur le vérificateur général. Ces informations comprennent les états financiers annuels de l'organisme ou de l'entreprise, le rapport du vérificateur sur ces états financiers et tout autre rapport sur les constatations et recommandations du vérificateur au conseil d'administration, à la direction ou aux dirigeants de l'organisme ou de l'entreprise, le cas échéant.

5.7 Pour être en mesure d'exercer ce droit de regard, le vérificateur général obtient également du vérificateur la liste de tous les mandats de vérification ou de consultation apparentés à la vérification, confiés à ce dernier ou à un autre professionnel, et portant sur la comptabilité, l'informatique, l'administration ou la gestion des affaires de l'organisme ou de l'entreprise.

5.8 Après un examen critique de ces documents, le vérificateur général détermine tout sujet ou tout cas qui mérite d'être consigné à son Rapport annuel pour l'information de l'Assemblée nationale.

5.9 Les résultats des travaux de vérification effectués auprès des organismes et des entreprises du Gouvernement sont présentés dans cette section du Rapport, à l'exception de ceux portant sur l'optimisation des ressources, qui, eux, paraissent plus loin dans d'autres sections de ce Rapport.

---

[1] Les organismes et les entreprises du Gouvernement visés dans cette section sont ceux dont la définition paraît aux articles 4 à 6 de la Loi sur le vérificateur général et qui produisent annuellement des états financiers vérifiés.

Commentaires généraux

Vérification des comptes des organismes et des entreprises du Gouvernement

a. Nomination d'un vérificateur autre que le vérificateur général

5.10 Même si le vérificateur général peut exercer un droit de regard sur la vérification des livres et comptes des organismes ou des entreprises du Gouvernement, pour lesquels d'autres vérificateurs sont nommés, conformément aux dispositions des lois qui régissent ces entités, nous croyons que toute nomination d'un vérificateur autre que le vérificateur général devrait être fondée sur des motifs sérieux et exceptionnels.

5

5.11 Il importe d'assurer, entre l'organisme ou l'entreprise et l'Assemblée nationale, un lien d'imputabilité efficace quant aux fonds et autres biens qui doivent être administrés ou utilisés conformément aux responsabilités confiées par le Gouvernement et le Parlement. C'est pourquoi il est généralement indiqué que le vérificateur général soit celui qui effectue la vérification de ces entités. L'Assemblée nationale l'a désigné pour exercer une partie de ses pouvoirs en matière de contrôle des fonds et autres biens publics et pour lui faire rapport directement. En plus du rapport du vérificateur qui doit accompagner les états financiers dans le rapport annuel de l'organisme ou de l'entreprise, le vérificateur général dispose de son propre Rapport annuel, moyen unique et privilégié de communication avec l'Assemblée nationale, pour lui faire connaître les constatations et recommandations qu'il juge pertinentes.

b. Nouveaux mandats confiés au vérificateur général

5.12 Au cours de la dernière année, le vérificateur général s'est vu confier la vérification des livres et comptes des neuf entités suivantes:

— en vertu de lois constitutives sanctionnées depuis notre dernier Rapport annuel (2 entités):

Comité de déontologie policière;
Société québécoise de récupération et de recyclage (RECYC-QUÉBEC).

— nomination par les actionnaires des filiales de certaines entreprises du Gouvernement (7 entités):

Filiales de la Caisse de dépôt et placement du Québec
- 2738-7018 Québec Inc.;
- 2747-8890 Québec Inc.;
- Immeubles Carège Inc.

Filiales de REXFOR
- Gestion 1195 Inc.;
- Les produits forestiers Bellerive Ka'n'enda Inc.;
- Produits forestiers St-Alphonse Inc.

Filiale de la Société québécoise des pêches
- 2332-7190 Québec Inc.

Communication des résultats des travaux de vérification

5.13 Le vérificateur général communique, à la direction de l'organisme ou de l'entreprise, les inexactitudes, les irrégularités et les faiblesses du contrôle interne ou des autres procédés de gestion qu'il a constatées au cours de sa vérification des livres et comptes. C'est là un complément essentiel à la vérification.

5.14 Le vérificateur général informe la direction des entités concernées des constatations et commentaires, résultant de sa vérification, qui sont par la suite consignés à son Rapport annuel à l'Assemblée nationale. Autant que possible, le Rapport annuel comprend également le point de vue des dirigeants ou des administrateurs, selon le cas, en réaction aux observations, remarques et recommandations du vérificateur général.

5.15 De la même manière, le vérificateur général informe la direction des entités des constatations et recommandations qui méritent d'être portées à l'attention de l'Assemblée nationale et qui découlent de son exercice du droit de regard sur la vérification des organismes et entreprises du Gouvernement effectuée par des vérificateurs de la pratique privée.

Responsabilités du vérificateur et de la direction à l'égard des états financiers

5.16 Les responsabilités du vérificateur et de la direction à l'égard des états financiers sont bien différentes. Cette distinction est clairement établie au chapitre 5000 du Manuel de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA), dont nous reproduisons ci-dessous un extrait.

5.17 « Le but de la vérification des états financiers est de permettre au vérificateur d'exprimer une opinion sur la fidélité avec laquelle ces états présentent la situation financière, les résultats d'exploitation et l'évolution de la situation financière de l'entreprise selon les principes comptables généralement reconnus, ou, dans des situations particulières, selon d'autres règles comptables appropriées communiquées aux lecteurs, appliquées de la même façon que pour les états précédents. L'opinion du vérificateur ne constitue ni une garantie quant à la viabilité future de l'entreprise ni un témoignage quant à l'efficience ou à l'efficacité dont ont fait preuve les dirigeants dans la gestion de l'entreprise, y compris dans le domaine du contrôle interne.

5.18 « L'exploitation de l'entreprise relève de la direction, qui a la responsabilité de comptabiliser les opérations avec exactitude et de dresser les états financiers selon les principes comptables généralement reconnus. Cette responsabilité comporte l'obligation de concevoir et de tenir les registres comptables, de concevoir et de mettre en application les contrôles internes, de choisir et d'appliquer les conventions comptables, et de veiller à la préservation du patrimoine, à la prévention et à la détection des fraudes et des erreurs. Le fait que les états financiers fassent l'obj d'une vérification ne dégage pas la direction de ses responsabilités. Le vérificateur peut faire des suggestions quant à la forme ou au contenu des états financiers et il peut même les préparer, en tout ou en partie, en se basant sur les registres comptables tenus par la direction. Toutefois, c'est à la direction que revient toujours la paternité des états financiers. »

5.19 Les recommandations sur la comptabilité et la présentation des états financiers contenues dans le Manuel de l'ICCA ne s'appliquent pas à toutes les situations que l'on peut retrouver dans le secteur public; elles ont d'ailleurs été préparées principalement pour les entreprises du secteur privé.

5.20 Pour sa part, le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'ICCA a formulé des recommandations s'appliquant aux états financiers des gouvernements et, dans certains cas, à la vérification des organismes du secteur public. On ne peut cependant appliquer l'ensemble de ces recommandations aux états financiers des organismes et entreprises du secteur public. Le Comité sera appelé à élaborer éventuellement des recommandations sur la présentation de l'information financière de cette partie du secteur public.

5.21 Malgré l'absence de recommandations spécifiques de l'ICCA pertinentes à l'ensemble du secteur public, les directions des organismes et des entreprises du Gouvernement visent, avec notre collaboration, à présenter dans leurs états financiers une information fidèle, sincère et adéquate sur leur situation financière et sur leurs résultats d'opération, selon les principes comptables généralement reconnus ou, à cause d'exigences propres à certaines entités, selon des conventions comptables appropriées.

5

Comité de vérification

5.22 L'existence d'un comité de vérification renforce l'indépendance des vérificateurs. Dans les organismes et les entreprises du Gouvernement, la mise sur pied d'un comité de vérification relevant de l'autorité du conseil d'administration ou de son équivalent est à encourager. Une telle initiative est de nature à favoriser l'exercice des responsabilités respectives des administrateurs ainsi que des vérificateurs externes et internes quant à la qualité d'ensemble de l'information financière dans les états financiers. La qualité de l'information financière dépend également de la conception et de l'application de contrôles internes adéquats.

5.23 Le vérificateur général prépare actuellement une brochure intitulée: « Le comité de vérification dans les organismes et les entreprises du Gouvernement » , qui sera distribuée prochainement aux organismes et aux entreprises du Gouvernement. Cette brochure s'adresse au conseil d'administration ou à son équivalent des organismes et des entreprises du Gouvernement, aux dirigeants de ces organismes et entreprises ainsi qu'aux membres des comités de vérification. Elle présente les objectifs visés par la mise en place de tels comités, les responsabilités qu'ils devraient assumer, les éléments à considérer lors de leur constitution, leurs modalités de fonctionnement et enfin, leurs relations avec divers intervenants. De par sa fonction et son statut, le comité de vérification peut contribuer à assurer sur une base régulière une saine reddition de comptes par les dirigeants des organismes et des entreprises du Gouvernement.

Liste des organismes et des entreprises du Gouvernement établie en fonction des définitions des articles 4 à 6 de la Loi sur le vérificateur général

5.24 Cette liste a été établie selon les renseignements disponibles au 1er septembre 1990 et ne comprend pas les entités qui ne sont pas en activités. Elle ne comprend pas non plus les entités dont les dépenses de fonctionnement sont assumées par les ministères, à même le Fonds consolidé du revenu, et qui ne présentent pas d'états financiers vérifiés distincts.

a. Organismes du Gouvernement (Article 4 de la Loi sur le vérificateur général) - 65 entités

Vérifiés par le vérificateur général √	Non vérifiés par le vérificateur général □
Agence québécoise de valorisation industrielle de la recherche	√
Bibliothèque nationale du Québec	√
Centre de recherche industrielle du Québec	√
Centre québécois de recherche sur les applications pédagogiques de l'ordinateur	√
Centre québécois de valorisation de la biomasse	√
Centre québécois pour l'informatisation de la production	√
Comité Centraide - secteur public	√
Comité de déontologie policière	√
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	√
Commission d'appel en matière de lésions professionnelles	√
Commission de la santé et de la sécurité du travail	√
Commission de reconnaissance des associations d'artistes	√
Commission des affaires sociales	√
Commission des normes du travail	√
Commission des services juridiques	□
Commission des transports du Québec	√
Commission des valeurs mobilières du Québec	√
Corporation d'hébergement du Québec	√
Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal Métropolitain	√
Curateur public	√
Fondation de la faune du Québec	√
Fonds d'aide aux recours collectifs	√
Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers	√
Fonds de la recherche en santé du Québec	√
Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche	√
Inspecteur général des institutions financières	√
Institut de police du Québec	√
Institut de recherche et d'information sur la rémunération	√
Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec	√
Institut québécois de recherche sur la culture	√
Institut québécois du cinéma	√
Musée d'Art contemporain de Montréal	√
Musée de la civilisation	√
Musée du Québec	√
Office de la sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris	√
Office des ressources humaines	√
Office des services de garde à l'enfance	√
Office du crédit agricole du Québec	√
Régie de l'assurance-dépôts du Québec	√
Régie de l'assurance-maladie du Québec	√
Régie de la sécurité dans les sports du Québec	√
Régie des assurances agricoles du Québec	√
Régie des installations olympiques	□

Vérifiés par le vérificateur général √	Non vérifiés par le vérificateur général □
Régie des rentes du Québec	√
Régie du cinéma	√
Régie du logement	√
Société d'aménagement de l'Outaouais	□
Société de la Place des Arts de Montréal	√
Société de l'assurance automobile du Québec	√
Société de développement des coopératives	√
Société de développement industriel du Québec	√
Société de radio-télévision du Québec (Radio-Québec)	√
Société des Traversiers du Québec	√
Société d'exploitation des ressources éducatives du Québec (SEREQ)	□
Société d'habitation du Québec	√
Société d'Investissement Jeunesse	√
Société du Grand Théâtre de Québec	√
Société du Palais des congrès de Montréal	√
Société du parc industriel et commercial aéroportuaire de Mirabel	□
Société du parc industriel du centre du Québec	√
Société du parc industriel et portuaire Québec-Sud	□
Société immobilière du Québec	√
Société québécois d'assainissement des eaux	√
Société québécoise des transports	√
Filiale:	
—1848-7199 Québec Inc.	√

b. Entreprises du Gouvernement (Article 5 de la Loi sur le vérificateur général) - 85 entités

Vérifiées par le vérificateur général √	Non vérifiées par le vérificateur général □
Caisse de dépôt et placement du Québec	√
Filiales:	
Investissements immobiliers:	
— Cadim (1983) Inc.	√
— Carente Inc.	√
— Centre d'achat Morgan Rockland Inc.	□
— Cogir Consultants Ltée	√
— Développements Pasteur Inc.	√
— Immeubles Cadev Inc.	√
— Immeubles Cadimont Inc.	√
— Immeubles Carège Inc.	√
— Les Immeubles résidentiels Cadim Inc.	√
— Les Jardins de Mérici Inc.	√
— Place Dupuis Inc.	√
— Société Immobilière Trans-Québec Inc.	□
— Société Immobilière Trans-Québec II Inc.	□
— 2738-7018 Québec Inc.	√

Vérifiées par le vérificateur général √	**Non vérifiées par le vérificateur général □**
— 2747-8890 Québec Inc.	√
Autres investissements:	
— Capital C.D.P.Q. Inc.	√
— Capital d'Amérique C.D.P.Q. Inc.	√
— Capital Grande Entreprise C.D.P.Q. Inc.	√
— Capital International C.D.P.Q. Inc.	√
— 2318-4518 Québec Inc.	√
— 2437-8085 Québec Inc.	√
— 2438-0354 Québec Inc.	√
Commission de la construction du Québec	√
Conseil des assurances de dommages	□
Conseil des assurances de personnes	□
Fonds central pour le bénéfice des personnes incarcérées	√
Fonds d'indemnisation du courtage immobilier	√
Hydro-Québec	□
Filiales:	
— Cedars Rapids Company Inc.	□
— Éconertec Inc.	□
— Hydro-Québec International	□
— Nouveler Inc.	□
— Petrosave Inc.	□
— Société d'énergie de la Baie James	□
— Société de transmission électrique de Cedars Rapids Limitée	□
— 2312-0843 Québec Inc.	□
Parc technologique du Québec métropolitain	√
Sidbec	□
Filiales:	
— Sidbec-Dosco Inc.	□
— Sidbec-Feruni Inc.	□
Société de développement de la Baie James	□
Société générale des industries culturelles (SOGIC)	√
Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec (REXFOR)	√
Filiales:	
— Gestion 1195 Inc.	√
— Les produits forestiers Bellerive Ka'n'enda Inc.	√
— Produits forestiers St-Alphonse Inc.	√
— Proforêt Inc.	□
Société des alcools du Québec	□
Société des établissements de plein air du Québec	□
Société des loteries et courses du Québec (Loto-Québec)	√
Filiale:	
— Lotim Inc.	□
Société générale de financement du Québec	□
Filiales:	
— Albecour Inc.	□
— Dofor Inc.	□
— Éthylec Inc.	□
— Industrie Devma Inc.	□
— Le Groupe MIL Inc.	□
— Société générale d'aluminerie Inc.	□
— Société québécoise d'aluminium Inc.	□
— MIL Davie Inc.	□

Vérifiées par le vérificateur général √	Non vérifiées par le vérificateur général □
— MIL Interco Marine Services Inc.	□
— MIL Systems Engineering Inc.	□
— Norris Warming (Canada) Ltée	□
Société nationale de l'amiante	□
Filiales:	
— Ceram-SNA Inc.	□
— Les Mines d'amiante Bell Ltée	□
— Mines-SNA Inc.	□
— Société Asbestos Limitée	□
Société québécoise d'exploration minière (SOQUEM)	√
Filiale:	
— Soquemines Inc.	√
Société québécoise d'information juridique (SOQUIJ)	√
Société québécoise d'initiatives agro-alimentaires (SOQUIA)	√
Filiales:	
— Centre de distribution de médicaments vétérinaires Inc.	□
— Centre d'insémination artificielle du Québec (C.I.A.Q.) Inc.	□
— Centre d'insémination porcine du Québec (C.I.P.Q.) Inc.	□
— Société québécoise des pêches	√
— Usine de congélation Saint-Bruno Inc.	□
— 2332-7190 Québec Inc.	√
Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP)	√
Filiales:	
— Exploration SOQUIP Inc.	□
— Soligaz Inc.	□
— SOQUIP Alberta Inc.	□
— SOQUIP Atlantique Inc.	□
Société québécoise de récupération et de recyclage (RECYC-QUÉBEC)	√

c. Autres entités vérifiées par le vérificateur général — 9 entités

Commission d'accès à l'information •
Commission de la fonction publique •
Commission diocésaine d'aide aux paroisses d'Amos
Fondation Jean-Charles-Bonenfant •
Fonds de relance de la construction domiciliaire (Re: Programme Corvée Habitation)
Régime supplémentaire de rentes des employés de la Société du Grand Théâtre de Québec
Régime supplémentaire de rentes pour les employés du Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche
Société de gestion immobilière SHQ (division de la Société d'habitation du Québec)
Société du port ferroviaire de Baie-Comeau-Hauterive (SOPOR)

• Organisme public selon l'article 3 de la Loi sur le vérificateur général

d. Sommaire des entités vérifiées par le vérificateur général ou par un autre vérificateur

	Vérifiées par le vérificateur général	Non vérifiées par le vérificateur général	Total
Organismes du Gouvernement	59	6	65
Entreprises du Gouvernement	38	47	85
Autres entités	9	-	9
	106	**53**	**159**

5.25 Les états financiers de la plupart des organismes et des entreprises du Gouvernement, accompagnés du rapport du vérificateur, paraissent dans la publication annuelle du ministère des Finances intitulée « États financiers des entreprises du gouvernement du Québec ».

Loi-cadre sur les organismes et les entreprises du Gouvernement

5.26 Dans notre régime démocratique, le Parlement est l'organe suprême de l'expression de la collectivité et le Gouvernement, le maître d'oeuvre des politiques adoptées par l'Assemblée nationale. Le Parlement confie au Gouvernement la responsabilité, d'une part, d'administrer les ressources qu'il affecte à la réalisation des politiques et, d'autre part, de veiller à l'atteinte des objectifs visés par celles-ci.

5.27 Un nombre considérable d'organismes et d'entreprises du Gouvernement se voient confier le soin de rendre des services à la population. La liste en est publiée dans les pages précédentes de ce Rapport. Elles occupent une place très importante dans la gestion gouvernementale des ressources affectées à la mise en oeuvre et au maintien des politiques adoptées par l'Assemblée nationale. Elles gèrent des fonds publics et exercent un rôle qui s'apparente souvent à celui des ministères ou des organismes publics dont le Parlement vote les crédits. Elles ont généralement plus d'autonomie financière et plus de latitude que ceux-ci dans la planification et la gestion de leurs opérations. L'importance monétaire de leurs activités atteint un niveau tel qu'il est impérieux cependant que ces entités soient assujetties, elles aussi, à un contrôle efficace de l'État.

5.28 Si le Gouvernement a des obligations envers l'Assemblée nationale pour ce qui est de la gestion de ses organismes et de ses entreprises, ces entités ont, elles aussi, des obligations, tant envers le Gouvernement qu'envers l'Assemblée nationale. Cette relation Parlement/Gouvernement/organismes et entreprises et Parlement/organismes et entreprises ne peut se concevoir sans la présence de contrôles appropriés. À toute délégation de pouvoirs et de devoirs correspond nécessairement, dans l'administration de fonds et d'autres biens publics, une obligation de rendre compte rigoureuse et respectueuse des droits de celui qui effectue la délégation.

5.29 Depuis plusieurs années, le vérificateur général revient à la charge sur la nécessité d'une loi-cadre devant favoriser ce processus de reddition de comptes. Nous avons déjà démontré, dans nos Rapports annuels à l'Assemblée nationale, que nombre de contrôles fondamentaux s'avéraient déficients dans plusieurs organismes et entreprises du Gouvernement. Nous avons souligné l'absence d'uniformité quant à l'assujettissement de ces entités au contrôle du Gouvernement et de l'Assemblée

nationale. Ce sujet retient aussi l'attention des parlementaires qui, depuis quatre ans, en discutent lors de l'audition annuelle du vérificateur général devant la Commission du budget et de l'administration.

5.30 Cette question prend une importance croissante en raison des budgets accrus qui sont confiés aux organismes et aux entreprises du Gouvernement et que ces derniers administrent. Nous revenons donc sur la nécessité d'améliorer le cadre législatif, compte tenu des déficiences constatées, et sur les principales dispositions que devrait contenir une loi-cadre apte à solutionner les problèmes soulevés. Nous faisons également état de ce qui se fait dans certaines autres législatures sur le sujet et du besoin pressant d'une telle loi-cadre.

a. Nécessité d'améliorer le cadre législatif

5.31 Le contrôle parlementaire prend son origine d'abord et avant tout au niveau de la législation même. L'Assemblée nationale, en légiférant, adopte de nouvelles politiques et, dans un même temps, en confie la mise en oeuvre à des corps publics. Par le fait même, elle impose des exigences d'imputabilité à ceux et à celles qu'elle rend responsables de cette mise en oeuvre. L'Assemblée nationale détient ainsi un droit de surveillance sur la gestion du Gouvernement, y compris celle exercée par ses organismes et ses entreprises.

5.32 Ce rôle que doit exercer l'Assemblée nationale en corollaire de son pouvoir de faire des lois instituant des organismes et des entreprises du Gouvernement porte sur les fonctions de constitution, de direction et de contrôle.

5.33 La fonction **constitution** précise le cadre organisationnel dont doit disposer une entité pour atteindre au mieux les objectifs qui lui ont été tracés. Ce cadre doit regrouper, en un tout cohérent, les quatre éléments de contrôle suivants: le choix d'un statut, l'assignation d'un mandat, l'attribution de pouvoirs et la détermination d'un mode de financement. Ces éléments, à considérer lors de la constitution d'un organisme ou d'une entreprise, sont fondamentaux dans le contexte du contrôle parlementaire; ils ont des conséquences directes sur la capacité de réalisation des objectifs fixés par le Parlement et le Gouvernement.

5.34 Dans les lois constitutives actuelles, il n'est pas toujours évident qu'un lien logique prévaut dans la juxtaposition de ces éléments. Par conséquent, on ne peut pas toujours conclure que le statut juridique accordé, les pouvoirs attribués et le mode de financement choisi sont les plus aptes à favoriser la réalisation des politiques gouvernementales et l'atteinte des objectifs visés.

5.35 La fonction **direction** est d'abord exercée par l'Assemblée nationale au moment de l'adoption de la loi et, par la suite, dans le cours normal de l'application de la loi, par le Gouvernement et le ministre responsable. Cette fonction vient préciser le rôle du conseil d'administration, les conditions relatives à la nomination de ses membres, les règles de conduite en matière de conflits d'intérêts, la sanction des règlements généraux et de régie interne; elle régit l'émission des orientations et des directives que le Gouvernement désire voir suivre; elle couvre l'approbation des plans de développement et des budgets d'exploitation et d'investissement correspondants.

5.36 De nombreuses lacunes diminuent la portée de cette fonction. Au Québec, la grande majorité des lois constitutives des organismes et des entreprises du Gouvernement désignent le Gouvernement comme responsable de la nomination des membres des conseils d'administration. Cependant, elles ne prévoient pas dans tous les cas que

le Gouvernement soit chargé de la nomination du président-directeur général. L'exercice du leadership du Gouvernement sur ces entités peut donc s'en trouver compromis, si son autorité ne s'exerce pas sur la définition du rôle et des fonctions de ce premier dirigeant.

5.37 La grande majorité des lois constitutives ne précisent pas non plus les règles à suivre, en matière de conflits d'intérêts, par les administrateurs et les dirigeants. Une telle lacune est assez sérieuse pour porter atteinte à la crédibilité de la direction de ces entités.

5.38 Le Gouvernement détient, par délégation du Parlement, un pouvoir de réglementation sur ses organismes et ses entreprises. Il n'y a cependant pas toujours intégralité et uniformité dans la nature des objets sur lesquels s'exerce l'autorité du Gouvernement en cette matière. Ainsi, il arrive que le Gouvernement ait le pouvoir de réglementer tantôt le mandat global de l'entité, tantôt seulement des modalités de gestion plus particulières, telles que les conditions de travail de son personnel cadre.

5.39 Il n'y a pas d'uniformité non plus dans la délégation du pouvoir d'émettre des directives sur les orientations et les objectifs de programmes des entités. Pour plusieurs organismes et entreprises, c'est le ministre responsable qui émet les directives et les fait approuver par le Gouvernement. Celui-ci les dépose généralement à l'Assemblée nationale pour examen. Par contre, d'autres organismes et entreprises sont assujettis soit à l'ensemble des politiques administratives émises par le Gouvernement et le Conseil du trésor, soit seulement aux politiques associées à la gestion des ressources humaines.

5.40 Très peu de lois constitutives prévoient l'obligation, pour les organismes et les entreprises du Gouvernement, de soumettre à l'approbation du Gouvernement leurs plans de développement et leurs budgets d'exploitation et d'investissement; et peu de ministres responsables sont tenus d'en faire le dépôt devant l'Assemblée nationale. L'inclusion de tels éléments de contrôle dans les lois constitutives des nouvelles entités ne se fait de façon régulière que depuis une dizaine d'années.

5.41 La fonction **contrôle** vise la détermination des responsabilités dans l'évaluation de la conformité des opérations de l'entité au mandat, aux orientations, objectifs, politiques et directives; elle s'exerce principalement par la reddition de comptes et la vérification. L'Assemblée nationale, le Gouvernement et le conseil d'administration interviennent à des niveaux différents dans l'exercice du contrôle sur les organismes et les entreprises du Gouvernement; ils devraient donc normalement disposer de mécanismes de contrôle qui leur permettent de bien s'acquitter de leurs responsabilités.

5.42 Presque toutes les lois constitutives actuelles obligent les organismes et entreprises du Gouvernement à transmettre annuellement un rapport d'activités au ministre responsable; ce dernier doit déposer le rapport devant l'Assemblée nationale. Cependant, les exigences relatives au contenu du rapport d'activités, mis à part les états financiers vérifiés et le rapport du vérificateur sur ceux-ci, ne sont pas précisées dans ces lois; les entités ont toute latitude à ce sujet.

5.43 Ainsi, l'Assemblée nationale et le Gouvernement ne disposent pas toujours de toutes les informations pertinentes pour remplir efficacement leur rôle respectif, qui est la surveillance des fonds et autres biens publics pour la première, et l'administration des ressources affectées par le Parlement pour le second. De plus, ils ne reçoivent pas suffisamment de renseignements sur la situation financière et les activités importantes des entités pour juger si celles-ci respectent leur mandat et si leur statut d'organismes ou d'entreprises du Gouvernement est toujours justifié.

5.44 En matière d'imputabilité interne, le Parlement et le Gouvernement n'ont pas encore obligé les organismes et les entreprises à se doter d'un comité de vérification, et n'ont pas statué sur les fonctions que ce dernier devrait assumer pour le conseil d'administration. Les lois constitutives actuelles ne prévoient pas non plus la fonction de vérification interne. Les conseils d'administration ne possèdent donc pas, dans tous les cas, les outils nécessaires pour évaluer la gestion des dirigeants de l'entité. Ils ne reçoivent pas, non plus, tous les renseignements utiles pour s'assurer que les systèmes en place fonctionnent correctement et produisent des résultats fiables et complets.

5.45 Il y a donc peu de dispositions législatives et réglementaires sur les contrôles fondamentaux qui devraient être exercés à l'égard de plusieurs organismes et entreprises du Gouvernement. Il y a aussi une absence d'uniformité évidente dans l'assujettissement de ces différentes entités au contrôle du Gouvernement et de l'Assemblée nationale. Il y a nettement nécessité d'une amélioration du cadre législatif par l'adoption d'une loi-cadre sur les organismes et les entreprises du Gouvernement.

b. Dispositions d'une loi-cadre

5.46 De la même façon que les activités du Gouvernement sont encadrées par diverses lois d'application générale, notamment par la Loi sur l'administration financière, celles des organismes et des entreprises devraient l'être par une loi-cadre. Celle-ci permettrait de mieux définir les différentes catégories d'entités que l'État peut constituer ou acquérir pour l'accomplissement de ses programmes et d'en déterminer les exigences propres en matière de constitution, de direction et de contrôle.

5.47 Les dispositions d'une telle loi-cadre devraient mettre en lumière les exigences du Parlement à l'égard de cette forme d'organisation pour ce qui concerne la gestion des ressources de l'État et le droit de regard qu'il entend exercer lui-même et voir exercer par le Gouvernement sur ces entités. Cette loi-cadre devrait être conçue de façon à favoriser l'uniformité dans l'assujettissement des organismes et entreprises du Gouvernement à des contrôles appropriés. Elle devrait définir, pour chaque catégorie d'entités, les contrôles minimaux fondamentaux, de sorte que seulement les contrôles propres à chacune des entités auraient à être précisés dans les différentes lois constitutives.

5.48 C'est en fonction de ces orientations que nous proposons une liste de sujets qui devraient faire l'objet des dispositions d'une loi-cadre sur les organismes et les entreprises du Gouvernement. Bien que cette liste ne soit pas exhaustive, nous revenons sur ces sujets en les reliant aux fonctions que nous avons décrites dans les pages qui précèdent.

5.49 Constitution. Une définition de ce que l'on entend par « organismes et entreprises du Gouvernement » devrait être arrêtée, de même qu'une classification de ces entités, ce qui permettrait de définir, selon le statut accordé à chacune d'elles, les exigences d'imputabilité devant le Gouvernement et l'Assemblée nationale.

5.50 Le mandat des organismes et des entreprises du Gouvernement devrait être suffisamment précis et complet pour permettre l'évaluation de leur performance et de l'atteinte de leurs objectifs, et favoriser l'exercice de la reddition de comptes.

5.51 Le Parlement détermine, approuve et attribue les objectifs, les pouvoirs et les responsabilités des organismes et des entreprises du Gouvernement. Il devrait donc également approuver la constitution, l'aliénation ou la cessation des activités de chacune de ces entités.

5.52 Direction. Les rôles et responsabilités du Gouvernement et des conseils d'administration à l'égard des organismes et des entreprises du Gouvernement devraient être clairement définis. Ainsi, la nomination des membres du conseil d'administration devrait être une prérogative gouvernementale. On devrait préciser leur rôle et leurs responsabilités et déterminer les pouvoirs qu'ils ne peuvent déléguer. Des règles précises touchant les conflits d'intérêts devraient identifier la nature de l'information que les administrateurs doivent communiquer sur leur participation directe ou indirecte aux affaires des entités du Gouvernement. Les exigences relatives à l'adoption de règlements de régie interne et à la protection des biens devraient également être prévues.

5.53 Certaines restrictions devraient être imposées aux pouvoirs accordés aux organismes et aux entreprises du Gouvernement dans la conduite des affaires liées à l'exécution de leur mandat; les contrôles du Gouvernement à leur endroit devraient être uniformisés. Ces restrictions pourraient s'appliquer, entre autres, à l'acquisition et à l'aliénation d'immeubles, à la participation dans des entreprises, à la négociation d'emprunts au-delà d'une certaine limite, à l'octroi de prêts et à la conclusion de contrats pour des périodes excédant une certaine durée.

5.54 L'acquisition et la constitution de filiales devraient être permises à condition de respecter certaines normes d'imputabilité. On éviterait ainsi qu'une entité gouvernementale puisse soustraire la gestion d'une activité au contrôle du Gouvernement et à la surveillance de l'Assemblée nationale, ou encore qu'elle puisse entreprendre, par le truchement d'une filiale, une activité que ne lui permet pas, en tant que société mère, sa loi constitutive.

5.55 Les organismes et les entreprises du Gouvernement devraient être tenus de soumettre annuellement à l'approbation du Gouvernement un plan de développement, afin de lui permettre d'en vérifier la conformité avec ses priorités. Ce plan devrait contenir les objectifs stratégiques et opérationnels, la durée de réalisation, les budgets d'exploitation et d'investissement, les étapes d'exécution et les indicateurs de performance. Ces informations aideraient également le Gouvernement à exercer un contrôle sur les engagements, les emprunts et les dépenses de ses organismes et entreprises.

5.56 Contrôle. L'Assemblée nationale devrait recevoir, des organismes et des entreprises du Gouvernement, des renseignements complets et pertinents qui lui permettent d'évaluer l'atteinte des objectifs qu'elle leur a elle-même fixés initialement en les constituant.

5.57 Ces entités devraient présenter annuellement à l'Assemblée nationale les plans de développement approuvés par le Gouvernement. De plus, elles devraient transmettre annuellement, et en temps opportun, aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Gouvernement, des rapports comprenant, entre autres, leurs états financiers vérifiés, les résultats réels de leurs opérations comparés aux budgets d'exploitation et d'investissement et des renseignements sur la réalisation des objectifs de leur mandat. Ces rapports devraient aussi contenir un compte rendu des travaux effectués par les comités de vérification au cours de l'exercice. Actuellement, la nature des comptes rendus ou rapports d'activités des organismes et des entreprises du Gouvernement ne permet pas de livrer une information suffisante à l'Assemblée nationale, ni au Gouvernement.

5.58 Là où les lois constitutives des organismes et des entreprises permettraient au Gouvernement de faire lui-même le choix du vérificateur de celles-ci, ce choix devrait s'exercer conformément à des critères de nomination établis par règlement.

5.59 De plus, la portée de l'intervention de la vérification externe devrait être précisée. Actuellement, la Loi sur le vérificateur général soumet les organismes à la vérification d'optimisation des ressources, mais non les entreprises. Tout au plus le permet-elle lorsque le vérificateur général en est lui-même le vérificateur, et ceci, après entente avec le conseil d'administration. L'apport des entreprises du Gouvernement à la réalisation des priorités gouvernementales est d'une importance qui justifie de voir celles-ci assujetties à une vérification de même portée que celle des organismes. Le Gouvernement et l'Assemblée nationale ont droit à la même assurance de vérification indépendante dans les deux cas. Il serait même souhaitable que cette vérification d'optimisation des ressources s'effectue selon un cycle prédéterminé.

5.60 Un comité de vérification devrait être constitué pour chaque entité et la loi devrait en déterminer les responsabilités. Un tel comité offre des avantages considérables, en ce qu'il permet d'accroître la fiabilité de l'information financière présentée par le conseil d'administration et d'exercer une surveillance plus adéquate du processus de reddition de comptes instauré à l'interne par la direction de l'organisme ou de l'entreprise.

5.61 Les organismes et les entreprises du Gouvernement devraient, en principe, être tenus de se doter de la fonction de vérification interne dont les responsabilités devraient être précisées dans la loi elle-même. Le vérificateur interne rend des services fort utiles à la direction en examinant, en évaluant et en faisant rapport sur les opérations de l'entité.

5.62 Enfin, le Gouvernement devrait déposer chaque année à l'Assemblée nationale une liste de tous ses organismes et entreprises et des filiales qui en relèvent, en indiquant clairement les nouvelles entités constituées et celles qui ont été aliénées. Cette liste devrait fournir des données sur la situation financière de ces entités et tout autre renseignement utile au contrôle parlementaire.

c. Autres législatures

5.63 L'intérêt démontré depuis plusieurs années par le vérificateur général du Québec pour l'adoption d'une loi-cadre sur les organismes et les entreprises du Gouvernement est partagé par d'autres législatures et d'autres vérificateurs législatifs.

5.64 Au niveau fédéral, par exemple, le Parlement modifiait en 1984 la Loi sur l'administration financière (nom changé, en 1989, pour « Loi sur la gestion des finances publiques ») en ce qui a trait, entre autres, au contrôle et à l'obligation de rendre compte des sociétés d'État. Cette loi expose les principes directeurs auxquels sont soumises les sociétés d'État. Ses principales caractéristiques sont les suivantes:

— Le Parlement a l'autorité d'instituer, d'acquérir, de céder ou de dissoudre les sociétés d'État mères et de définir leurs objectifs. Il doit donc disposer d'une information complète et fiable et pouvoir l'obtenir en temps opportun;

— La loi détermine les responsabilités du Gouvernement qui consistent, entre autres, à approuver les plans annuels des sociétés, dans lesquels sont énoncés leurs objectifs et leurs stratégies, à donner des directives aux sociétés et à nommer les personnes aux postes clés des sociétés;

— Les sociétés d'État mères ont l'obligation de déposer, devant le Parlement, leurs budgets d'investissement et de fonctionnement et leurs rapports annuels;

— Les sociétés d'État doivent être soumises à une vérification annuelle et, en plus, à un examen spécial tous les cinq ans. Cet examen spécial porte sur la mise en oeuvre

des moyens et sur l'application des méthodes visant à protéger et contrôler les éléments d'actif, à gérer les ressources de façon économique et efficiente et à permettre le déroulement efficace des opérations. Elles doivent aussi se doter d'une fonction de vérification interne et d'un comité de vérification.

5.65 Par ailleurs, le Manitoba adoptait, en 1988, la « Loi sur l'examen public des activités des corporations de la Couronne, l'obligation redditionnelle de celles-ci et certaines modifications corrélatives » dont certaines dispositions se résument ainsi:

— La loi institue le Conseil des corporations de la Couronne qui a, entre autres, pour fonction de faciliter l'établissement du mandat de chaque corporation et la détermination de critères uniformes et efficaces permettant de mesurer la performance de la corporation. Le Conseil doit examiner les plans corporatifs à long terme des corporations;

— Quelques dispositions générales régissant les corporations portent notamment sur les fonctions et les pouvoirs des conseils d'administration, la formation et les fonctions d'un comité de vérification et le dépôt, devant l'Assemblée législative, du rapport annuel d'activités et des états financiers.

5.66 En Colombie Britannique, le vérificateur général, dans son Rapport de mars 1990, demande que soit revu le cadre législatif entourant l'imputabilité des sociétés de la Couronne. Ce cadre révisé identifierait la nature et l'étendue des renseignements à soumettre à l'Assemblée législative. Il exigerait que chaque société de la Couronne fasse annuellement une « déclaration d'intention » sur ses objectifs, ses indicateurs clés de performance, ses principales activités projetées et ses plans financiers. Les sociétés de la Couronne auraient aussi l'obligation de produire annuellement des rapports d'opération significatifs comprenant des données comparatives des résultats par rapport aux objectifs initialement présentés.

5.67 Pour sa part, le vérificateur général de l'Île du Prince-Édouard, dans son Rapport de 1989, mentionne qu'il est maintenant temps de réviser la législation touchant le processus d'imputabilité des sociétés de la Couronne et les relations entre le Gouvernement et ses sociétés. Ses recommandations soulignent que:

— Le Gouvernement devrait exiger que les sociétés soumettent à son approbation leurs orientations stratégiques et leurs plans annuels; un résumé devrait en être déposé devant l'Assemblée législative;

— Les rapports annuels des sociétés devraient présenter les résultats obtenus, comparés aux buts et objectifs établis initialement dans les plans annuels;

— Les rôles et responsabilités des membres du conseil d'administration et des dirigeants de la société devraient être clairement définis;

— L'acquisition, la constitution ou la dissolution d'une filiale devraient être approuvées par décret et les filiales devraient aussi être imputables envers le Gouvernement et l'Assemblée législative;

— Un examen spécial, sur une base cyclique, devrait être effectué pour chaque société de la Couronne. Cet examen spécial, en plus de la vérification financière, inclurait l'examen de l'économie, de l'efficacité et de l'efficience des opérations.

5.68 Au Royaume-Uni, les sociétés de la Couronne publient leurs objectifs et leurs indicateurs de performance. Les ministres responsables de ces sociétés soumettent déjà au Parlement de l'information concernant la planification, les dépenses en capital et les études produites sur l'efficacité. Des consultations sont effectuées auprès des sociétés de la Couronne et du Gouvernement afin d'améliorer le processus de contrôle exercé sur ces entités. On demande que les sociétés fournissent plus de renseignements financiers dans leurs rapports annuels.

5.69 La Nouvelle-Zélande adoptait en 1986 une législation établissant un cadre d'imputabilité pour les sociétés de la Couronne. Ces sociétés doivent faire annuellement une « déclaration d'intention » sur leurs objectifs, leurs activités, leurs indicateurs de performance et leurs activités non commerciales. À la fin de l'année, les sociétés doivent soumettre un rapport d'activités comprenant, entre autres, leurs états financiers vérifiés et le rapport du vérificateur ainsi que des données comparatives des résultats par rapport aux informations formulées initialement dans la « déclaration d'intention ».

5

5.70 En Australie, les sociétés de la Couronne doivent se référer à des guides pour la présentation du contenu de leurs rapports annuels. Elles doivent divulguer de l'information concernant leurs pouvoirs, leurs objectifs et leurs activités et déposer leurs états financiers.

5.71 Le processus d'imputabilité des organismes et des entreprises du Gouvernement ou des sociétés de la Couronne est déjà soumis, dans plusieurs autres législatures, à un encadrement législatif. De plus, on constate que d'autres vérificateurs législatifs sont également fort préoccupés par la question. Ces exemples militent en faveur des nombreuses recommandations du vérificateur général du Québec sur la nécessité de l'adoption d'une loi-cadre sur les organismes et les entreprises du Gouvernement.

d. Conclusion

5.72 L'adoption d'une loi-cadre est devenue nécessaire pour que l'Assemblée nationale soit en mesure de s'assurer que les organismes et les entreprises du Gouvernement s'acquittent de leurs responsabilités conformément au mandat qui leur a été confié et qu'ils gèrent les ressources dont ils disposent en accordant l'importance qu'il convient à l'économie, à l'efficience et à l'efficacité.

5.73 Cette nécessité est d'autant plus pressante que le Gouvernement est souvent l'unique propriétaire de ces entités et que ces dernières constituent un mécanisme de plus en plus important par lequel l'État met en oeuvre et maintient les politiques qu'il adopte au bénéfice des citoyens.

5.74 L'adoption d'une loi-cadre favoriserait l'assujettissement des organismes et entreprises du Gouvernement à des contrôles appropriés. Une telle loi permettrait de mieux définir et de regrouper les contrôles fondamentaux pour chaque catégorie d'entités. La visibilité de ces contrôles s'en trouverait d'autant accrue.

5.75 Une loi-cadre pourrait laisser suffisamment de souplesse et d'autonomie d'action aux organismes et aux entreprises du Gouvernement, tout en confirmant le devoir de surveillance de l'Assemblée nationale sur ces entités du secteur public et en précisant le contrôle que le Gouvernement doit exercer sur elles. En définitive, l'adoption d'une loi-cadre assurerait le fonctionnement à la fois efficace, harmonieux et équitable d'un véritable régime d'imputabilité entre les parties intéressées, soit celles qui délèguent des responsabilités et celles qui doivent les assumer.

Centre de recherche industrielle du Québec

Approbation des conditions de travail du personnel

5.76 En vertu de la Loi sur le Centre de recherche industrielle du Québec (L.R.Q., chapitre C-8 et modifications), « le secrétaire ainsi que les autres fonctionnaires et employés du Centre sont nommés et rémunérés d'après les effectifs, normes et barèmes établis par règlement du Centre. Ce règlement n'entre en vigueur qu'après avoir été approuvé par le Gouvernement. » Selon la Loi sur l'administration financière (L.R.Q., chapitre A-6 et modifications), le Conseil du trésor exerce les pouvoirs du Gouvernement pour l'approbation du plan d'organisation, des conditions de travail ainsi que de l'effectif requis pour la gestion des organismes du Gouvernement.

5.77 En 1989-1990, le Centre a rémunéré une vingtaine de ses employés comme appartenant à la catégorie d'emploi « technologue en recherche et développement ». Cette classification n'est pas incluse au Règlement sur les effectifs, normes et barèmes du Centre approuvé par le Conseil du trésor.

5

5.78 Le Centre devrait s'assurer que ses employés sont rémunérés suivant le Règlement sur les effectifs, normes et barèmes du Centre approuvé par le Conseil du trésor.

Commentaire du Centre : *« Le Règlement sur les effectifs normes et barèmes du Centre stipule à l'article 5 que le Comité exécutif, sur recommandation du Directeur général, autorise de nouvelles catégories au plan de classification des postes et des emplois, et que les barèmes en vigueur sont ceux qui existent déjà pour des catégories d'emplois équivalentes.*

« Le Comité exécutif du Centre, a approuvé la création d'une catégorie de technologue.

« Nous avons présenté notre demande pour cette nouvelle catégorie à trois reprises. Le Conseil du trésor a refusé cette demande. Cette catégorie étant essentielle au fonctionnement du Centre pour éviter d'intégrer des techniciens à la catégorie d'agents de recherche et développement, la Direction du Centre a alors décidé de se prévaloir de l'autorité conférée par l'article 5 du Règlement et d'autoriser cette nouvelle catégorie d'emplois. Depuis, le Conseil des ministres a décidé, le 2 mai 1990, d'autoriser le Centre à fixer, après discussion avec le Conseil du trésor, les barèmes de rémunération de ses employés. Suite à cette décision nous soumettrons, au Conseil du trésor, des modifications à notre Règlement sur les effectifs, normes et barèmes afin de le rendre conforme aux décisions rendues.

« La catégorie d'emploi de technologue en recherche et développement n'a qu'un seul niveau de rémunération et les responsabilités d'un technologue sont comparables à celles d'un agent de recherche et développement de niveau II.

« Le montant maximum de rémunération pour la catégorie d'emploi de technologue en recherche et développement se situe à 3,9 p. cent en-deçà du maximum de rémunération du niveau II de la catégorie d'emploi d'agent de recherche et développement.

« Le Centre ne juge pas opportun d'appliquer aux technologues le barème plus élevé du niveau II de la catégorie d'emploi d'agent de recherche et développement même si la lettre de l'article 5 du Règlement précité peut l'exiger. En effet, le barème de rémunération actuel de la catégorie d'emploi des technologues est adéquat.

« De plus, le Centre juge qu'il respecte l'esprit de l'article 5 en n'appliquant pas un barème de rémunération supérieur au barème de la catégorie d'emploi équivalente. »

5.79 Réaction au commentaire du Centre: Bien que l'article 5 du Règlement sur les effectifs, normes et barèmes stipule que le Comité exécutif, sur recommandation du Directeur général, peut autoriser de nouvelles catégories d'emploi au plan de classification des postes et des emplois, les modifications aux barèmes de rémunération des employés doivent être soumises au Conseil du trésor pour approbation.

Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances

Partage des coûts du RREGOP

5.80 Selon l'article 176 de la Loi sur le Régime de retraite des employés du Gouvernement et des organismes publics (L.R.Q., chapitre R-10 et modifications) (RREGOP) et tel qu'indiqué aux notes complémentaires aux états financiers du RREGOP, les coûts de ce régime sont partagés également entre, d'une part, les employés, et, d'autre part, le Gouvernement et les autres employeurs, depuis le 1er juillet 1982. Conséquemment, depuis cette date, les cotisations d'employés et les contributions d'employeurs sont comptabilisées en parts égales dans les états financiers. Au 31 décembre 1989, le régime avait un actif net disponible de 18 468 382 000 $ pour le paiement des prestations, excluant celui des régimes supplémentaires de rentes.

5.81 Par ailleurs, tel qu'indiqué également aux notes complémentaires aux états financiers, les engagements actuariels du RREGOP, excluant les régimes supplémentaires de rentes, ont été estimés par la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances à 18 559 813 000 $ au 31 décembre 1989. Ainsi, il existe un écart de 91 431 000 $ entre l'actif net disponible et les engagements actuariels.

5.82 Cet écart provient du fait que le taux de cotisation des employés de niveau non syndicable est égal à celui des employés de niveau syndicable. Par conséquent, les employés de niveau non syndicable paient une cotisation qui ne correspond pas à la moitié du coût du régime établi dans l'évaluation actuarielle préparée pour leur groupe; il en est de même de la contribution de l'employeur.

5.83 Si on se réfère uniquement à l'article 176 de la loi sur le RREGOP, l'écart devrait être réparti, en parts égales, entre les employeurs et les employés. Selon l'interprétation faite par la Commission des articles 176 et 177, cet écart est entièrement attribuable aux employeurs puisqu'ils doivent assumer le solde du coût du régime. Or, d'une part, dans les états financiers du RREGOP au 31 décembre 1989, cet écart de 91 431 000 $ n'est pas comptabilisé à l'état de l'actif net et, d'autre part, la note 1 aux mêmes états indique que le coût total du régime est partagé également entre les employeurs et les employés.

5.84 La Commission, compte tenu de son interprétation des articles 176 et 177 de la loi sur le RREGOP, devrait préciser l'attribution de cet écart dans les notes complémentaires aux états financiers du RREGOP et ajuster ceux-ci en conséquence ou préciser son interprétation légale de ces articles.

Commentaire de la Commission: « *La méthodologie permettant de déterminer les engagements actuariels du* RREGOP *est la même depuis plusieurs années et est consistante avec l'interprétation de la Commission des articles* 176 *et* 177 *de la Loi sur le* RREGOP *relativement au partage du coût pour les employés de niveau non syndicable participant au* RREGOP. *De cette interprétation, il découle clairement que le déficit incombe entièrement au Gouvernement.*

« *Par ailleurs, la Commission est disposée à ajuster les états financiers en conséquence.* »

Évaluations actuarielles

5.85 Tel que prévu aux décrets instituant les régimes de retraite des employés en fonction au Centre hospitalier Côte-des-Neiges, des anciens employés de la Ville de Saint-Laurent et des anciens employés de la Cité de Westmount, la Commission doit faire, au moins tous les trois ans, une évaluation actuarielle de ces régimes selon les hypothèses qu'elle détermine.

5.86 Dans le cas du régime de retraite des employés en fonction au Centre hospitalier Côte-des-Neiges, l'évaluation actuarielle la plus récente effectuée par la Commission remonte au 31 décembre 1983. La Commission n'a jamais procédé à l'évaluation actuarielle des deux autres régimes qui ont été institués en 1982 et 1984 respectivement.

5.87 Les évaluations actuarielles requises pour ces trois régimes concernent la très grande majorité des participants aux neuf régimes de retraite particuliers administrés par la Commission et leurs résultats devraient être reflétés aux états financiers propres à ces régimes particuliers.

5.88 Même si le résultat des évaluations actuarielles de ces trois régimes n'affecte pas le taux de cotisation des employés, il pourrait modifier le taux de contribution des employeurs.

5.89 La Commission devrait préparer des évaluations actuarielles pour ces régimes qu'elle administre selon la périodicité prévue aux décrets.

Commentaire de la Commission: « *La Commission complétera les évaluations actuarielles de ces régimes au cours de l'année 1990. Celles-ci seront produites à partir des données au 31 décembre 1987, comme ce fut le cas pour tous les autres régimes.*

« *Fait à noter, ces régimes ne visent que 228 participants par rapport à un nombre total de quelque 600 000 participants pour l'ensemble des régimes administrés par la Commission. De plus, le résultat des évaluations actuarielles de ces régimes n'affecte pas le taux de cotisation des employés, contrairement à celles du RRE, du RRF et du RREGOP.*

« *En ce qui concerne la contribution des employeurs, elle pourrait être effectivement affectée dans l'immédiat. Par contre, si le niveau de contribution des employeurs s'avère différent, il sera réajusté si nécessaire à la lumière de la prochaine évaluation actuarielle pour assurer un financement équilibré des régimes en cause.*

« *Jusqu'à ce jour, la Commission n'a pu produire ces évaluations en raison des priorités accordées à d'autres travaux jugés plus urgents.* »

Commission de la construction du Québec

Identification des retraités décédés

5.90 La Commission a le mandat, en vertu de sa loi constitutive, de gérer les régimes de retraite des salariés de l'industrie de la construction. Elle a donc la responsabilité, selon ces régimes, de déterminer l'admissibilité des salariés au moment de leur retraite et le montant de la rente qui leur est payable. Bien que des méthodes permettent à la Commission d'obtenir des informations sur le décès des retraités, elle ne dispose pas de contrôles suffisants pour être informée du décès des bénéficiaires d'une rente dans tous les cas. Il est donc possible que des prestations soient versées pour des retraités décédés.

5.91 La Commission devrait s'assurer d'être systématiquement informée du décès des retraités afin que les prestations ne soient versées qu'à des personnes admissibles.

Commentaire de la Commission : « *Outre les méthodes dont il est fait mention, la Commission effectue depuis le mois de mai* 1990, *une vérification auprès des rentiers à partir d'un échantillon représentatif aux fins de s'assurer que l'actuel bénéficiaire de la rente est bien celui qui en a fait la demande. De plus, dans le sens de la recommandation, nous croyons souhaitable d'entreprendre des démarches dans le but d'en venir à une entente avec la Régie des rentes du Québec.* »

Commission de la santé et de la sécurité du travail

L'indemnisation

a. L'admissibilité à l'indemnisation et l'exactitude des indemnités versées

5.92 La Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles (LATMP) (L.R.Q., chapitre A-3.001 et modifications) précise les différents éléments et les phases du traitement d'un dossier d'accidenté du travail. Il y est prévu que l'employeur paie directement le travailleur accidenté jusqu'à son retour au travail, lorsque son absence est de 14 jours ou moins; l'employeur est ensuite remboursé par la Commission, sauf pour le jour de l'accident, qui est à sa charge. Si l'incapacité du travailleur se prolonge au-delà de 14 jours, celui-ci doit produire une réclamation à la Commission.

5

5.93 Dès réception d'une telle réclamation, accompagnée des documents pertinents, la Commission doit statuer sur son admissibilité. Une réclamation admissible donne droit à tous les avantages de la loi. Le travailleur doit alors être indemnisé.

5.94 Au cours des deux dernières années, la Commission a élaboré plusieurs nouveaux outils de travail pour ses agents d'indemnisation. Ces outils visent, entre autres, à guider les agents dans leurs décisions sur l'admissibilité des réclamations ainsi qu'à assurer l'uniformité des décisions et l'exactitude, d'une part, des indemnités versées aux accidentés et, d'autre part, des remboursements aux employeurs.

5.95 La Commission, en raison de l'imprécision de la LATMP sur certains termes portant sur l'admissibilité, a intégré à ses manuels de procédés administratifs des politiques appuyées sur les jugements les plus récents des tribunaux.

5.96 Pour vérifier l'exactitude des indemnités versées aux travailleurs accidentés et des remboursements aux employeurs pour les 14 premiers jours d'incapacité de ces travailleurs, sauf pour le jour de l'accident, nous avons sélectionné 193 dossiers à l'aide d'une méthode d'échantillonnage reconnue. De ces dossiers, 152 ont également servi à examiner l'admissibilité des réclamations.

5.97 En matière d'admissibilité, nous avons constaté que les agents d'indemnisation appliquent de façon adéquate les politiques consignées aux manuels de procédés administratifs. La comparaison des résultats obtenus cette année avec ceux de nos vérifications des deux années précédentes révèle que les outils mis à la disposition des agents d'indemnisation leur permettent de mieux statuer sur l'admissibilité et, conséquemment, de minimiser le nombre de dossiers susceptibles d'être remis en question.

5.98 Pour ce qui est de l'exactitude des indemnités versées et des remboursements effectués, la projection des erreurs décelées par nos sondages sur l'ensemble des déboursés de réparation de lésions professionnelles faits au cours de l'exercice terminé le 31 décembre 1989 indique que la Commission aurait versé, en moins, un montant net de 0,5 M$. Cette projection ne tient pas compte des montants nets versés en trop déjà identifiés par les mécanismes en place à la Commission. Les erreurs relatives aux indemnités et aux remboursements sont principalement attribuables aux facteurs suivants:

— Les systèmes en place n'ont pas tenu compte, durant une certaine période, de la revalorisation des indemnités de remplacement du revenu de certains travailleurs deux ans ou trois ans après le début de leur incapacité à exercer leur emploi;

— Les remboursements à l'employeur des 14 premiers jours d'incapacité du travailleur, sauf pour le jour de l'accident, ne sont pas toujours exacts parce que la Commission rembourse des montants versés sans vérifier si les réclamations ont été calculées selon les modalités prévues à la LATMP;

— Les données utilisées par la Commission dans le calcul des indemnités de remplacement du revenu et des indemnités totales temporaires pour les absences de plus de 14 jours ne sont pas toujours exactes et complètes, notamment en ce qui a trait à l'état civil du travailleur, au nombre de personnes à sa charge et à son salaire brut;

— Les données utilisées par la Commission pour le calcul des montants forfaitaires en remplacement de rentes ne sont pas toujours exactes et complètes, notamment quant à l'âge du requérant au moment de son choix pour ce mode d'indemnisation.

5.99 Toutefois, le résultat de notre vérification de cette année démontre une amélioration notable sur le plan monétaire par rapport aux années précédentes. Le tableau suivant donne les résultats de nos sondages pour les trois dernières années:

	1989	1988	1987
Nombre de dossiers examinés	193	182	266
Nombre de dossiers comportant des erreurs	18	23	44
Pourcentage de dossiers comportant des erreurs	9,3	12,6	16,5
Montant projeté versé en trop	2,4 M$	19,2 M$	17,0 M$
Montant projeté versé en moins	(2,9) M$	(8,4)M$	(6,5)M$
Montant net des erreurs projetées	(0,5) M$	10,8 M$	10,5 M$

5.100 La Commission devrait poursuivre ses efforts afin de procurer aux agents d'indemnisation les outils leur permettant d'établir le montant d'indemnisation des travailleurs accidentés en conformité avec les dispositions de la LATMP.

Commentaire de la Commission: « *Dans le but d'assurer une toujours plus grande uniformité dans les décisions d'admissibilité et garantir davantage la conformité de ces décisions aux prescriptions de la loi, le nouveau recueil de politiques en indemnisation et en réadaptation sera mis en application sous peu dans toutes les régions.*

« *De même, un outil informatique d'aide à la décision à l'usage des agents d'indemnisation a été conçu, élaboré et expérimenté dans deux régions au cours de l'année; les résultats probants obtenus autorisent sa mise en place dans cinq régions au cours du mois de juin et son implantation dans toutes les régions dès l'automne.*

« *Enfin, les mêmes dispositions relatives au contrôle de la qualité des décisions d'admissibilité seront maintenues, soit: l'autorisation par le directeur de service de 10 p. cent des décisions d'admission et de 100 p. cent des décisions de refus.*

« *Ces dispositions et ressources devraient encore réduire sensiblement les risques et occurrences d'erreurs ou de mésinterprétations dans l'application des règles et normes de l'admissibilité.*

« *Sur la base des projections des erreurs décelées relatives à l'exactitude des indemnités versées en 1988 et 1989, l'année dernière a corrigé la situation à 104 p. cent. La sévérité des correctifs, l'insistance sur la vigilance des agents expliquent qu'on ait renversé la tendance des erreurs de « surpayés » à « sous-payés ».*

« *Depuis mai 1990, les modifications apportées aux systèmes informatiques assurent la revalorisation automatique des indemnités de remplacement du revenu.*

« *Un rappel sera adressé aux directions régionales afin d'attirer leur attention sur les prescriptions de la* LATMP *à l'effet que le remboursement des réclamations des employeurs ne peut ni dépasser ni être inférieur à 90 p. cent du salaire net du travailleur, ne peut s'appliquer à la journée de l'accident et doit compter toutes les journées où le travailleur aurait normalement travaillé.*

« *Une nouvelle procédure administrative a été adressée aux régions et entrera en vigueur le 18 juin 1990, relativement aux données de base servant à l'établissement des indemnités de remplacement de revenu et des indemnités totales temporaires.*

« *Cette procédure reprend en grande partie les définitions en vigueur au ministère du Revenu du Québec quant à l'identification du conjoint, l'état civil et les personnes à charge du travailleur.*

5

« *Des modifications ont été apportées aux systèmes informatiques qui clarifient le libellé des codes emplo és, ce qui devrait faciliter la tâche des agents.*

« *Un rappel sera adressé aux directions régionales afin de renouveler la mémoire et la compréhension des données servant à l'établissement des options rentiers, soit le niveau de l'âge au moment du choix de l'option rentier et de la rente initiale.* »

b. La définition de personnes à charge

5.101 Le montant de l'indemnité que reçoit un travailleur victime d'une lésion professionnelle repose sur son « revenu net retenu » décrit à la LATMP de la façon suivante:

5.102 « Le revenu net retenu... est égal à son revenu brut annuel d'emploi moins le montant des déductions pondérées par tranches de revenus que la Commission détermine en fonction de la situation familiale du travailleur. »

5.103 Dans son interprétation de cet article, la Commission considérait que le travailleur pouvait déclarer à sa charge son conjoint et ses enfants mineurs, sans tenir compte de leurs revenus. Toutefois, deux jugements de la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles (CALP) ont remis en question cette interprétation.

5.104 Une nouvelle interprétation de la Commission, arrêtée en août 1989, rejoint les conclusions de la CALP, mais nous avons noté que les modifications concordantes n'avaient pas encore été apportées au formulaire, retardant ainsi l'application de la nouvelle définition de personnes à charge. En conséquence, certains bénéficiaires sont indemnisés en fonction de l'ancienne interprétation de la LATMP.

5.105 La Commission devrait veiller à ce que la nouvelle définition de personnes à charge qu'elle a déterminée soit appliquée avec diligence.

Commentaire de la Commission: « *La décision du Comité de direction comportait certains impacts administratifs: révision des formulaires* « Avis de l'employeur et demande de remboursement » (ADR), « Réclamation du travailleur » (RTR), Avis de paiement - talon de chèque *et implique la refonte de la procédure qui supporte le traitement administratif.*

« *À ce jour, les modifications aux formulaires* ADR, Avis de paiement - talon de chèque *ont été réalisées. Quant au formulaire* RTR, *il a été revu de façon à recueillir toute l'information nécessaire à la détermination de la situation familiale du travailleur et sera disponible à la fin avril. Cette nouvelle version tient compte des quatre principes énoncés à la décision* D-140-89

et intègre de plus, le volet d'exemption pour pension alimentaire, émis dans une opinion juridique de la CSST.

« *La stratégie d'implantation comportant les étapes et échéanciers pertinents a été approuvée par le Comité de gestion de la vice-présidence aux opérations et l'information à la clientèle sera effectuée par le biais d'un article dans la revue Prévention au travail.* »

c. Les remboursements à la Régie de l'assurance-maladie du Québec

5.106 La Commission doit rembourser la Régie de l'assurance-maladie du Québec (RAMQ) pour les services rendus par des médecins dans des situations prévues à la LATMP. En 1989, la Commission a ainsi remboursé à la Régie une somme de 43 M$.

5.107 Dans les cas où le seul déboursé relatif à un accident du travail résulte de la réclamation du médecin à la RAMQ, la Commission ne reçoit pas d'avis d'accident et elle n'est pas tenue d'ouvrir un dossier. Pour ces cas, et pour les frais d'administration qui s'y rapportent, la loi prévoit, à l'article 197, que la Commission verse à la RAMQ une compensation équivalant à 5,4 p. cent du coût de l'ensemble des autres services rendus par les médecins dans le cadre de la LATMP.

5

5.108 La Commission a cependant adopté une politique autre, soit de rembourser intégralement les actes médicaux que lui réclame la RAMQ ainsi que les frais d'administration correspondants. Les mécanismes en place à la Commission ne lui permettent donc pas de s'assurer qu'elle se conforme à l'article 197 de la LATMP en ce qui a trait à ce type de remboursements.

5.109 La Commission devrait s'assurer qu'elle se conforme à l'article 197 de la LATMP.

Commentaire de la Commission: « *La Commission est présentement consciente que les mécanismes en place ne lui permettent pas de s'assurer qu'elle se conforme à l'article* 197 *de la* LATMP.

« *Régulièrement des données sont établies afin de déterminer le pourcentage que représente les frais non appariés de médecins (frais résultant d'un accident du travail où le seul déboursé est la réclamation du médecin à la* RAMQ) *par rapport à l'ensemble des services rendus par les médecins en vertu de la* LATMP. *Les résultats actuels démontrent que ce pourcentage est substantiellement supérieur au 5,4 p. cent prévu à l'article* 197.

« *Une des causes de cet écart est la politique de la Commission de rembourser la totalité des actes médicaux que réclame la* RAMQ. *Nous entendons revoir ce dossier dans le cadre de rencontres prochaines avec la* RAMQ.

« *De plus, nous devrons revoir nos mécanismes internes d'appariement afin de voir à apparier le plus possible ces comptes à nos dossiers, même si le dossier est ouvert beaucoup plus tard que la réception du compte de la* RAMQ *et que les trois tentatives d'appariement ont été effectuées.*

« *Pour* 1990-1991, *nous proposons la vérification dans chaque région de* 10 *p. cent des comptes non appariés afin d'établir les raisons locales et générales de ces dépassements et de les réduire en collaboration avec la* RAMQ. »

Accès aux ressources informatiques

5.110 L'accès aux ressources informatiques doit être régi, entre autres, par les contrôles généraux suivants:

— Les modifications aux fichiers de données doivent se faire à l'aide des programmes d'application en situation de production;

— Seul le personnel responsable du transfert des programmes d'un environnement de développement à un environnement de production doit être autorisé à modifier les programmes d'application utilisés pour fins de production.

5.111 Certains droits d'accès aux fichiers de données, aux logiciels et aux programmes d'application ont été accordés à l'encontre de ces contrôles. Bien que nos sondages ne nous aient rien révélé en ce sens, il n'en demeure pas moins que cette faiblesse de contrôle interne pourrait permettre à une personne possédant de bonnes connaissances du fonctionnement d'une application informatique de modifier, sciemment ou par inadvertance, certains fichiers de données et des programmes d'application en production. Les fichiers ainsi accessibles sont ceux de la réparation, de la paie, de la comptabilité et du financement.

5.112 La Commission devrait restreindre l'accès à ses fichiers informatiques.

Commentaire de la Commission: « *Les accès autorisés au personnel des opérations informatiques (gestion des productions, gestion du fonctionnement) sont utilisés à des fins de récupération et d'entretien, afin de permettre à ces personnes d'intervenir en cas de problèmes et afin de limiter les outils utilisés pour corriger ces problèmes. Le Service du traitement de l'information établira dans un premier temps une liste des outils et analysera par la suite les capacités d'ACF de contrôler l'utilisation de ces outils et évaluera les contraintes de gestion de la mise en place de ces contrôles plus exhaustifs.* »

Financement

a. Les intérêts non réclamés

5.113 Nous avons constaté de nouveau cette année que la Commission accorde des délais additionnels à ceux prévus à la LATMP avant de réclamer les intérêts (tenant lieu de pénalité) prescrits pour tout retard dans la production de la déclaration salariale ou le paiement de la cotisation. Pour 1989, les sursis supplémentaires étaient généralement de 10 jours pour la production de la déclaration salariale et de 15 jours pour le paiement de la cotisation. Le délai de paiement était de 30 jours pour le premier versement lorsque l'employeur acquittait sa cotisation par mensualités.

5.114 La décision de la Commission d'accorder aux employeurs des délais additionnels représente, pour 1989, plus de 9,1 M$ d'intérêts non réclamés, soit 5,4 M$ pour les déclarations salariales et près de 3,7 M$ pour le paiement des cotisations. Aux fins du calcul, nous avons alloué cinq jours pour l'acheminement postal. Ce laps de temps a été établi à partir d'un échantillonnage représentatif des documents reçus à la Commission dans les premiers jours de mars 1990.

5.115 La Commission ne nous a toujours pas fourni d'étude à l'appui du maintien de sa décision, prise il y a plusieurs années, d'accorder de tels délais qui ont un impact monétaire annuel important.

5.116 La Commission devrait appliquer les dispositions de la LATMP sur les intérêts à réclamer aux employeurs contrevenants.

Commentaire de la Commission: *« La décision de la Commission d'accorder des délais administratifs résulte d'une volonté d'éviter aux employeurs le paiement de charges d'intérêts relativement coûteuses (5 p. cent pour le premier mois de retard) soit en raison de délais postaux incontrôlables soit en raison du volume important de documents à traiter en période de pointe.*

« Considérant que:

« 1. La Commission d'appel en matière de lésions professionnelles (CALP) a décidé qu'une estampille sur un formulaire n'offre pas une preuve probante de la transmission en retard de ce formulaire;

« 2. Plusieurs employeurs ont leur place d'affaires dans d'autres provinces et qu'en tels cas, un bureau de révision a considéré usuel et normal qu'un délai de 10 jours soit nécessaire pour qu'une lettre mise à la poste parvienne à Québec et soit estampillée puis traitée,

« la Commission a décidé de maintenir sa pratique actuelle établie depuis déjà plusieurs années à l'effet d'accorder à sa clientèle certains délais administratifs. »

5

5.117 Réaction au commentaire de la Commission: S'il est de l'intention de la Commission de maintenir sa pratique actuelle, elle devrait recommander que la LATMP soit modifiée en conséquence.

b. Pénalités non imposées pour la production tardive de documents

5.118 L'article 290 de la LATMP exige qu'un employeur transmette à la Commission, par écrit, son identité et les nom et adresse de chacun de ses établissements, dans les 14 jours suivant le début de ses activités.

5.119 De plus, dans les 60 jours de ce début, l'employeur doit transmettre notamment, pour chacun de ses établissements, la description de ses activités et une estimation des salaires bruts de ses travailleurs jusqu'au 31 décembre suivant.

5.120 Par ailleurs, l'article 319 prévoit que l'employeur en défaut doit payer, en intérêts pour le premier mois de retard, 5 p. cent de la cotisation qu'il aurait dû payer et, pour les mois de retard suivants, des intérêts sur cette même cotisation en souffrance.

5.121 Nous avons constaté que ces intérêts payables par les employeurs en défaut sont rarement facturés, ce qui est contraire à la loi et entraîne un manque à gagner pour la Commission.

5.122 La Commission devrait appliquer les dispositions de la LATMP sur les pénalités à imposer aux employeurs pour la production tardive de documents.

Commentaire de la Commission: *« Dans le cadre de sa réforme du mode de financement et dû au fait que des intérêts seront associés au nouveau régime rétrospectif de cotisation, la Commission accordera une priorité à l'intérieur de son plan directeur des systèmes d'information à la mécanisation des opérations requises par l'application de l'article 319 de la LATMP. »*

Normes et pratiques administratives

a. Attribution des contrats

5.123 La Commission s'est dotée de règles administratives pour l'acquisition de biens et services afin de régir, entre autres, l'attribution des contrats. Ces règles prévoient que l'octroi des contrats dont la valeur se situe entre 2 000 $ et 75 000 $, pour des services autres que ceux liés à l'administration, doit s'effectuer par appel d'offres sur invitation à au moins trois fournisseurs; lorsque le contrat excède 75 000 $, la Commission doit procéder par appel d'offres public. Ces règles prévoient aussi des mesures d'exception, par exemple lors de situations urgentes ou lorsque des services ne peuvent être rendus que par un fournisseur déterminé.

5

5.124 Nous relevions au Rapport annuel de l'an dernier (p. 90) que 19 contrats dont le montant était supérieur à 5 000 $, et totalisant près de 1 M$, avaient été attribués par le Service de l'actuariat sans respecter les règles administratives de la Commission.

5.125 Cette année, nous avons examiné les 35 contrats de service, d'une somme supérieure à 1 M$, attribués par ce service. Nous avons constaté que tous ces contrats ont été octroyés en se prévalant des mesures d'exception prévues aux règles administratives, de sorte qu'aucun d'entre eux n'a fait l'objet d'un appel d'offres.

> Commentaire de la Commission : « *Depuis le début de 1990, nous avons respecté les règles administratives de la Commission dans les cas qui ne requéraient pas d'expertise spécifique et avons fait des appels d'offres sur invitation à cinq firmes d'actuaires-conseils.* »

b. Frais de stationnement des employés

5.126 Nous commentons depuis plusieurs années le fait que la Commission, bien qu'assujettie à la politique gouvernementale sur les frais à percevoir de ses employés pour les places de stationnement qu'elle leur fournit, ne s'y conforme pas.

5.127 La Commission perçoit 12 $ pour une place extérieure et 18 $ pour une place intérieure, alors que les taux fixés par la directive du Conseil du trésor sont respectivement de 22 $ et 33 $.

5.128 La Commission devrait se conformer à la politique gouvernementale sur les stationnements fournis aux employés.

> Commentaire de la Commission : « *Le Rapport du vérificateur général précise que la Commission est assujettie à la politique décrétée par le Conseil du trésor en matière de perception des frais de stationnement. Toutefois, il faut se rappeler que la CSST n'est pas un organisme budgétaire au sens du Conseil du trésor.*
>
> « *Cependant, un projet de politique est présentement en élaboration et traitera de la contribution des usagers, les endroits de perception, le nombre d'espaces de stationnement alloués, les critères d'attribution, etc. Une décision sur cette politique devrait être prise en 1990.* »

5.129 Réaction au commentaire de la Commission : La politique de stationnement gouvernementale s'applique aux ministères et organismes dont les employés sont nommés suivant la Loi de la Fonction publique, ce qui est le cas des employés de la Commission.

c. Liquidités excédentaires détenues par la Commission

5.130 Conformément à la LATMP, les sommes dont la Commission ne prévoit pas avoir besoin immédiatement pour l'application de cette loi doivent être déposées à la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ).

5.131 De nouveau cette année, nous avons constaté que la Commission maintient la définition de 1977 de son besoin immédiat comme étant les sommes dont elle prévoit avoir besoin à l'intérieur d'une année. Par conséquent, elle ne dépose à la CDPQ que ses excédents annuels de liquidités. Comme la majorité des revenus de cotisations sont perçus en quelques mois alors que les déboursés sont répartis sur toute l'année, la Commission dispose d'importantes liquidités pendant plusieurs mois. Ainsi, en 1989, la Commission a disposé de liquidités supérieures à 500 M$ pendant sept mois, soit d'avril à octobre inclusivement, sous forme de placements temporaires, qui n'ont pas été déposées à la CDPQ. Pendant la même période, ses besoins financiers mensuels n'ont pas dépassé 150 M$.

5.132 Bien que le conseil d'administration de la Commission ait déjà manifesté, lors de sa réunion de novembre 1989, son intention de confier ses liquidités excédentaires à la CDPQ, aucune résolution officielle en ce sens n'avait encore été adoptée en janvier 1990.

5.133 Nous réitérons notre recommandation de l'an dernier à l'effet que la Commission aurait avantage à réviser sa position relativement à la définition de ses « besoins immédiats de liquidités ».

Commentaire de la Commission: « *La loi est explicite. La Caisse de dépôt gère les fonds dont la Commission n'a pas un besoin immédiat. Le conseil d'administration a défini le 9 novembre 1977 par sa résolution A-1044-77 ce qu'il entend par besoins immédiats et la Commission continue à gérer ses fonds en conséquence. Aucune autre résolution officielle à cet effet n'a été adoptée depuis cette date.* »

Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal Métropolitain

Dépassement de l'enveloppe budgétaire et compensation versée pour le retrait préventif de véhicules ambulanciers

5.134 En décembre 1989, le ministre de la Santé et des Services sociaux a fixé à 48 M$ le budget de la Corporation pour l'exercice terminé le 31 mars 1990. Cette somme constituait une limite à ne pas dépasser sans l'autorisation du ministre.

5.135 Dans le rapport du vérificateur sur les états financiers de la Corporation de l'exercice terminé le 31 mars 1990, nous avons formulé un commentaire à l'effet que l'enveloppe budgétaire de la Corporation avait été dépassée de 5 474 313 $, sans que cette dernière ait demandé l'autorisation du ministre pour ce faire.

5

5.136 Nous avons également formulé un commentaire sur le versement par la Corporation, en février 1990, d'un montant de 2 198 722 $ à la Coopérative des travailleurs des services ambulanciers du Montréal Métropolitain, pour que celle-ci rende ses véhicules ambulanciers conformes aux normes d'équipement prévues à un Règlement d'application de la Loi sur la protection de la santé publique.

5.137 Ce versement a été effectué sans autorisation spécifique du Gouvernement, ce qui va à l'encontre des dispositions de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (L.R.Q., chapitre S-5 et modifications).

5.138 La Corporation devrait respecter les conditions déterminées par le ministre de la Santé et des Services sociaux relativement aux limites budgétaires qui lui sont imposées.

5.139 Elle devrait aussi faire approuver par le Gouvernement la compensation versée sans autorisation à la Coopérative des travailleurs des services ambulanciers du Montréal Métropolitain.

Commentaire de la Corporation : « ***Dépassement budgétaire***. *La Corporation a maintenu le niveau des services à celui qu'il était au cours des années antérieures. Les changements dus à la nouvelle forme juridique de la Corporation ont modifié certains coûts de façon importante. Les informations pertinentes ont été transmises au Ministère pour fins de réajustement. Des alternatives organisationnelles sont actuellement à l'étude afin de contrer l'effet sur les coûts.*

« ***Compensation versée pour le retrait préventif de véhicules ambulanciers***. *Le retrait préventif de véhicules ambulanciers a été décidé par la Corporation afin de soumettre les véhicules aux normes exigées par la loi. Une décision de la Commission de la santé et de la sécurité du travail autorisant un droit de refus à l'égard de près du tiers des véhicules de la flotte (laquelle a été subséquemment maintenue en appel devant le tribunal administratif) avait une influence directe sur la capacité de la Corporation de maintenir de façon sécuritaire les services requis par la population. En conséquence, le remplacement accéléré des véhicules non-conformes devenait urgent et n'a pas permis d'attendre les autorisations écrites prévues. Ce déboursé est non récurrent et n'entraîne pas de coût pour le futur.*

"En septembre 1990, le ministère de la Santé et des Services sociaux autorisait par écrit la Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal Métropolitain à utiliser son surplus accumulé au 31 mars 1989 pour compenser le déboursé occasionné par le retrait préventif de véhicules ambulanciers. »

5.140 Réaction au commentaire de la Corporation: **La loi constitutive de la Corporation exige que les conditions des premiers contrats de location d'ambulances soient déterminées par le Gouvernement et non par le ministère de la Santé et des Services sociaux.**

Plan d'effectifs, normes et barèmes de rémunération

5.141 La loi constitutive de la Corporation prévoit que son plan d'effectifs ainsi que les normes, les barèmes de rémunération et les autres conditions de travail de ses employés doivent être établis par un règlement du conseil d'administration et soumis à l'approbation du Gouvernement.

5.142 La Corporation n'a pas élaboré un tel règlement. le Gouvernement n'a donc pas pu exercer son rôle à l'égard du plan d'effectifs, des normes, des barèmes de rémunération et autres conditions de travail du personnel de la Corporation.

5

5.143 La Corporation devrait élaborer un règlement portant sur son plan d'effectifs ainsi que sur les normes, les barèmes de rémunération et les autres conditions de travail de son personnel et faire approuver ceux-ci par le Gouvernement.

Commentaire de la Corporation « *Les normes et barèmes de rémunération ainsi que les autres conditions de travail des employés de la Corporation ont été déterminés conformément aux dispositions de la loi 34, à l'application de l'article 45 du Code du travail et, en fonction des groupes visés, en prenant en compte les actes juridiques liant urgences-santé à ses regroupements d'employés.*

« *Les normes et barèmes de rémunération ainsi que les autres conditions de travail n'ont été déterminés que le 5 avril 1990 dans le cas des infirmières et le 17 juillet 1990 pour les employés(ées) de la Corporation, le tout conformément aux mandats confiés par le Conseil du trésor au comité patronal de négociation des conseils régionaux de la santé et des services sociaux.*

« *Toutefois, la Corporation a fait parvenir au ministère de la Santé et des Services sociaux un plan d'effectifs provisoire basé sur les éléments connus lors du transfert dans le cadre de la présentation du budget de 1989-1990. Le budget conséquent respectait les niveaux d'activités antérieurs de la Corporation.*

« *Le 30 août 1990, alors qu'étaient définitivement connus pour tous les groupes d'employés les normes et barèmes de rémunération ainsi que les autres conditions de travail, la Corporation, conformément à la demande explicite du Conseil du trésor, acheminait une proposition de plan d'effectifs, de normes et barèmes de rémunération et autres conditions de travail au Conseil du trésor pour considération avant même de la soumettre au conseil d'administration et d'ensuite le soumettre, sous forme de règlement, au Gouvernement pour approbation.* »

Fonds central pour le bénéfice des personnes incarcérées

Prêts consentis à des corporations à but non lucratif

5.144 Le Fonds central pour le bénéfice des personnes incarcérées a été constitué par la Loi sur la probation et sur les établissements de détention (L.R.O. chapitre P-26 et modifications). Les modalités de cette loi prévoient la constitution, l'organisation et le fonctionnement d'un Fonds central et aussi de Fonds locaux dans les établissements de détention.

5.145 Le Fonds central a pour fonction, entre autres, de soutenir tout Fonds local qui serait financièrement dans le besoin en lui faisant un don ou en lui accordant un prêt avec ou sans intérêt.

5

5.146 Nous avons constaté qu'au cours de l'exercice financier terminé le 31 décembre 1989, en plus des prêts accordés à des Fonds locaux dans le cadre normal de ses opérations, le Fonds central a consenti deux prêts totalisant 46 000 $ à des corporations à but non lucratif. Un de ces prêts s'est soldé par une perte de 35 000 $. En accordant ces prêts, les administrateurs du Fonds central ont outrepassé les pouvoirs qui leur sont conférés par la Loi sur la probation et sur les établissements de détention.

5.147 Nous avons formulé un commentaire à ce sujet dans le rapport du vérificateur sur les états financiers du Fonds central de l'exercice terminé le 31 décembre 1989.

> Commentaire du Fonds central: *« Le Fonds central avait, au moment où le vérificateur général a identifié comme litigieux les deux prêts en cause, pris comme orientation d'éviter que de tels prêts soient de nouveau consentis jusqu'à ce que la portée de ses pouvoirs en la matière soit établie.*
>
> *« Le Fonds central avait, à la lumière d'un avis juridique qu'il avait demandé quant à ses pouvoirs de contracter, consenti lesdits prêts.*
>
> *« Bien que cette opinion juridique nous semble confirmer la légalité de ces gestes, celle produite à la demande du vérificateur général réduit sensiblement la marge de manoeuvre dont nous avons cru de bonne foi bénéficier.*
>
> *« Afin de ne point pousser plus avant la controverse, le Fonds central s'en remet à l'avis du vérificateur général et a d'ores et déjà modifié sa pratique en ne consentant plus ce type de prêt. »*

Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec

Dénombrement physique des stocks

5.148 L'Institut a évalué ses stocks d'ouverture existant au 30 juin 1988 d'après des fiches d'inventaire, sans procéder à un dénombrement physique à cette date. Les stocks d'ouverture constituent l'un des éléments servant à déterminer les résultats des opérations de l'Institut et le montant de l'apport du gouvernement du Québec à son financement.

5.149 Nous n'avons pas été en mesure de vérifier ni de contrôler les quantités des stocks au 30 juin 1988. Ainsi, nous n'avons pu établir si certains redressements, portant sur l'excédent des dépenses sur les revenus et sur la subvention de l'exercice ainsi que sur l'apport du gouvernement du Québec, auraient été nécessaires.

5.150 C'est pourquoi le vérificateur général a formulé un restriction à ce sujet dans son rapport sur les états financiers de l'Institut au 30 juin 1989.

> *Commentaire de l'Institut*: « *Avant d'être constitué en corporation le 15 juin 1988, l'Institut était financé à même les crédits de fonctionnement du ministère du Tourisme et en conséquence, n'avait jamais comptabilisé ses stocks dans le rapport annuel du ministère du Tourisme comme le voulait alors la procédure en vigueur.*
>
> « *L'approbation tardive de la loi 19, 15 jours avant la date du début de l'année financière de la nouvelle corporation, n'a pas permis de mettre en place les mécanismes et les procédures pour assurer un dénombrement physique de tous les stocks au 30 juin 1988.* »

Régie des rentes du Québec

Solde du compte du Régime des rentes du Québec et son financement

5.151 Depuis la mise en vigueur du Régime, les cotisations et les revenus de placement s'y rapportant ont compensé les prestations versées et les frais d'administration, tout en permettant l'accumulation d'un actif net de 14,1 milliards de dollars au 31 mars 1990.

5.152 Jusqu'au 31 décembre 1986, le taux de cotisation était fixé à 3,6 p. cent des gains cotisables des travailleurs. Depuis le 1er janvier 1987, une modification à la Loi sur le Régime de rentes du Québec (L.R.Q., chapitre R-9 et modifications) hausse le taux de cotisation de 0,2 p. cent par année, jusqu'à 1991 inclusivement; ce taux atteindra alors 4,6 p. cent.

5.153 La plus récente analyse actuarielle, effectuée au 31 décembre 1988, prévoit que, pour payer les prestations et les frais d'administration du Régime, les fonds accumulés devront être graduellement désinvestis à partir de 1996 et seront épuisés en 2005, si le taux de cotisation de 1991 n'est pas élevé de nouveau au cours des années suivantes.

5.154 Cette analyse indique également que les fonds accumulés du Régime demeureraient suffisants pour payer les prestations dues, si la hausse annuelle de 0,2 p. cent du taux de cotisation était maintenue après 1991, jusqu'à ce que le taux atteigne 13,2 p. cent.

Commentaire de la Régie « *La Régie est d'accord avec ce commentaire.* »

Remarques et commentaires

Ministère de l'Éducation

Aperçu général

6.1 Institué en 1964 par la Loi sur le ministère de l'Éducation (L.R.Q., chapitre M-15), le ministère de l'Éducation a pris la relève du Département de l'instruction publique et des comités confessionnels du Conseil de l'instruction publique. En 1984, le Gouvernement a partagé les responsabilités en matière éducative entre le ministère de l'Éducation et le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science en promulguant la Loi sur le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science (L.R.Q., chapitre M-15.1.1).

6.2 Le ministre de l'Éducation est chargé de l'application de plusieurs lois et règlements dans les domaines de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire, dont la Loi sur l'instruction publique (L.R.Q., chapitre I-13.3 et modifications).

6.3 D'une part, la Loi sur le ministère de l'Éducation confie au ministre la responsabilité de promouvoir l'éducation, d'assurer le développement des établissements d'enseignement et de veiller à la qualité des services éducatifs qu'ils offrent.

6.4 D'autre part, la Loi sur l'instruction publique instaure, entre autres, les services éducatifs et partage la responsabilité de leur mise en oeuvre entre le Ministère et les commissions scolaires.

6.5 Le ministère de l'Éducation gère 5 programmes budgétaires. Pour l'année financière 1989-1990, les ressources allouées pour ces programmes étaient d'environ 5,4 milliards de dollars, dont approximativement 5 milliards de dollars pour le Programme de l'enseignement primaire et secondaire public. La structure du Ministère comportait notamment 9 directions générales et 11 directions régionales. L'effectif permanent du Ministère comptait 1 287 postes en 1989-1990.

6.6 Le réseau de l'enseignement primaire et secondaire public est composé de 203 commissions scolaires qui offrent les services éducatifs à plus de 1,2 million d'élèves, jeunes et adultes. Le personnel des commissions scolaires compte 93 000 années-personnes.

Portée de la vérification

6.7 Nous avons effectué une vérification des données financières du Ministère de l'année financière terminée le 31 mars 1990 conformément à notre approche de vérification des états financiers du gouvernement du Québec. Nous avons examiné la conformité des activités aux lois, règlements, politiques et directives qui les régissent.

6.8 Nous avons également effectué une vérification d'optimisation des ressources dans le but d'établir si le souci d'économie et d'efficience était présent chez les responsables de la gestion, si ceux-ci avaient mis en place les moyens permettant de mesurer l'atteinte des objectifs et s'ils rendaient raisonnablement compte de leurs responsabilités. Cette vérification a porté sur l'enseignement primaire et secondaire public de l'année financière terminée le 31 mars 1990. Des données des années antérieures ou des premiers mois de l'année suivante ont été consultées pour compléter nos travaux.

6.9 La vérification a aussi considéré l'environnement informatique. Ces travaux ont comporté l'examen et l'évaluation des composantes des systèmes informatiques ainsi que des règles qui en régissent l'utilisation. Ils s'intègrent à une étude d'envergure gouvernementale sur la gestion des ressources informatiques au gouvernement du Québec dont les commentaires paraissent au chapitre 11 du présent Rapport.

Résultats de notre vérification

6.10 Le ministère de l'Éducation assume une part essentielle des responsabilités dévolues aux multiples intervenants dans le domaine de l'enseignement primaire et secondaire public en définissant et en évaluant l'encadrement nécessaire au bon fonctionnement du système scolaire.

6.11 Au cours des dernières années, le Ministère a cherché à améliorer le système et la qualité de l'éducation. Il a entrepris, entre autres, une réforme majeure de la formation professionnelle, a mis en place un plan d'action sur le redressement du français à l'école et a mis en application la nouvelle Loi sur l'instruction publique entrée en vigueur le 1er juillet 1989.

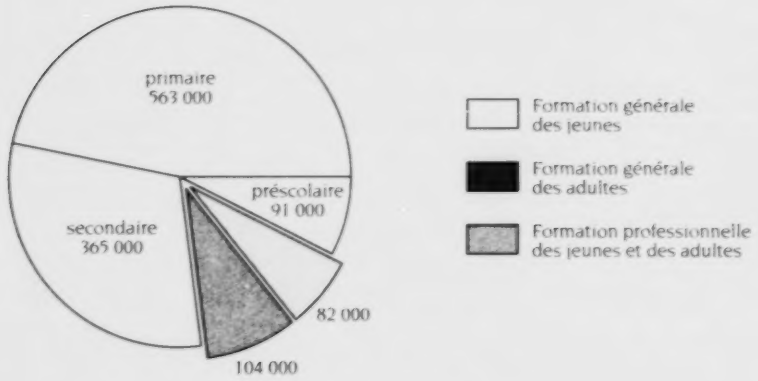
6.12 Les interventions du Ministère sont orientées sur des processus et des moyens. Cependant, l'efficacité des mesures adoptées n'est pas toujours évaluée bien que des efforts soient déployés en ce sens.

6

Services éducatifs

6.13 Les activités éducatives sont regroupées en cinq catégories : la formation générale des jeunes, la formation professionnelle des jeunes et des adultes, la formation générale des adultes ainsi que les services complémentaires (animation, orientation, psychologie, santé, etc.) et particuliers (enseignement en milieu hospitalier, aide à l'intégration des élèves allophones et orthopédagogie).

ÉLÈVES DES ÉCOLES PUBLIQUES



Les services complémentaires et particuliers s'adressent à l'une ou l'autre de ces catégories d'élèves

6.14 Le Ministère doit veiller à la qualité des services éducatifs et à l'application de la Loi sur l'instruction publique. Il doit donc définir l'encadrement des services éducatifs, notamment par des politiques, des plans d'action, des règlements sur les régimes pédagogiques, des programmes d'études et des examens ministériels, et procéder à l'évaluation de l'application de cet encadrement. Les commissions scolaires sont responsables de fournir les services éducatifs.

a. Orientations

6.15 L'importance de l'enseignement primaire et secondaire public en termes de ressources humaines, financières et matérielles ainsi que la multiplicité des intervenants exigent des orientations claires et cohérentes quant aux objectifs à atteindre et aux moyens d'y parvenir. À cette fin, la Loi sur le ministère de l'Éducation confie au ministre la responsabilité d'élaborer des politiques relevant de sa compétence, de les proposer au Gouvernement, d'en diriger et d'en coordonner l'application.

Politique d'ensemble des services éducatifs

6.16 Le système d'éducation se compose de plusieurs services éducatifs interreliés. Une modification apportée à un service éducatif peut influer sur d'autres services. Ainsi, en haussant les conditions d'admission en formation professionnelle, le Ministère a dû développer des cheminements particuliers en formation générale pour les élèves qui ne pouvaient plus compléter leurs études selon les nouvelles exigences; en élevant les conditions de sanction des études en formation générale des jeunes, il y a eu davantage d'abandons dans ce secteur et un accroissement de la clientèle en formation générale des adultes. De plus, à titre d'exemple, si on accorde moins de soutien aux élèves en difficulté à l'enseignement primaire, il est à prévoir qu'il y aura plus d'abandons à l'enseignement secondaire. Il appartient au Ministère de veiller à la cohérence entre les divers services éducatifs afin d'en assurer l'équilibre.

6.17 La seule politique d'ensemble que nous avons pu consulter est « L'École québécoise (1979), énoncé de politique et plan d'action ». Le statut actuel de ce document étant imprécis, nous ne pouvons affirmer qu'il constitue pour le Ministère l'énoncé de ses orientations pour les prochaines années. De plus, ce document ne couvre qu'une partie des responsabilités du Ministère en matière éducative et sa dernière édition est épuisée depuis 1983.

Politiques sectorielles des services éducatifs

6.18 En formation générale des jeunes, la politique sectorielle découle de la politique d'ensemble citée précédemment. Compte tenu des limites de ce document, le Ministère ne dispose pas d'un énoncé de politique récent sur les orientations actuelles de ce service éducatif.

6.19 Par contre, en formation professionnelle, le Ministère a précisé ses orientations dans « Le plan d'action en formation professionnelle (1986) », qui couvre ses responsabilités et guide ses actions.

6.20 En formation générale des adultes, le Ministère n'a pas formulé ses orientations quant aux responsabilités qui lui sont confiées par la politique gouvernementale intitulée « Un projet d'éducation permanente, énoncé d'orientation et plan d'action en éducation des adultes », adoptée en 1984.

6.21 Pour ce qui est des services complémentaires, les orientations ministérielles ont été précisées dans une politique publiée en 1988.

6.22 Finalement, les services particuliers ayant trait à l'enseignement en milieu hospitalier font l'objet d'orientations définies conjointement par le ministère de l'Éducation et celui de la Santé et des Services sociaux. Les autres services particuliers, l'aide à l'intégration des élèves allophones et l'orthopédagogie, sont définis dans les règlements sur les régimes pédagogiques mais ils ne font pas l'objet d'un énoncé de politique.

Politiques éducatives particulières

6.23 Plusieurs politiques particulières traitent d'activités éducatives, de clientèles déterminées, de matières d'enseignement et de matériel didactique. Nous n'avons pu déterminer lesquelles de ces politiques sont en vigueur et expriment les orientations du Ministère.

6.24 À titre d'exemple, six documents énoncent des orientations sur l'évaluation des apprentissages et la sanction des études: « L'École québécoise (1979), énoncé de politique et plan d'action », « La politique générale d'évaluation pédagogique (1981) », « L'évaluation dans le système éducatif (1983) », « Le plan d'action en formation professionnelle (1986) », « Le guide d'élaboration des instruments d'évaluation sommative à l'éducation des adultes (1988) » et « Le cadre général de l'évaluation des apprentissages à l'éducation des adultes (1988) ». Certains de ces documents n'ont pas été approuvés formellement mais ils ont quand même été distribués aux commissions scolaires. Selon la teneur des trois premiers documents, le Ministère doit évaluer la qualité des apprentissages à la fin de chaque cycle d'études (3e et 6e du primaire, 2e et 5e du secondaire). Pourtant, le Ministère n'évalue la qualité des apprentissages qu'à la fin de la 5e secondaire.

6

6.25 Pour les écoles en milieux économiquement faibles, nous avons constaté que l'application de la politique du Ministère intitulée « L'école s'adapte à son milieu, énoncé de politique sur l'école en milieu économiquement faible (1980) », a presque entièrement pris fin en 1981. La principale mesure encore en vigueur a trait au financement de classes de maternelle pour les enfants de quatre ans.

6.26 D'autre part, dans des domaines qualifiés d'importants par les autorités du Ministère, il y a absence de politiques. À titre d'exemples, il n'existe plus de politique depuis 1986 sur la prévention de l'abandon scolaire et, bien que le Ministère ait mis en place plusieurs mesures d'intégration linguistique, il ne dispose pas de politique pour l'intégration à l'école française des enfants issus de communautés culturelles.

Mécanismes de coordination et de suivi

6.27 Les mécanismes de coordination et de suivi des politiques éducatives sont insuffisants. Aucune unité administrative ne coordonne ces politiques. Les modalités pour leur approbation, leur révision et leur diffusion ne sont pas arrêtées. Cette situation ne favorise pas une vision d'ensemble des services éducatifs.

Processus de planification annuelle

6.28 Le Ministère définit clairement ses orientations et ses priorités dans sa planification annuelle, et celles-ci guident l'élaboration de la planification opérationnelle des unités administratives.

6.29 Le Ministère devrait actualiser sa politique éducative d'ensemble pour qu'elle reflète la situation existante, se doter de politiques sectorielles pour chacun des services éducatifs et disposer de mécanismes adéquats de coordination et de suivi de ses politiques éducatives.

Commentaire du Ministère: « *Les orientations éducatives du Ministère se trouvent essentiellement dans la Loi sur l'instruction publique et dans les règlements sur les régimes pédagogiques. La loi a été réformée en profondeur en 1988: il s'agissait de la première réforme entière de la loi scolaire depuis 1899. Les règlements sur le régime pédagogique de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et sur le régime pédagogique de l'enseigne-*

ment secondaire, qui dataient de 1981, ont été révisés au cours de 1989-1990, à la suite de la refonte de la loi.

« Telles que formulées dans les textes légaux et réglementaires, ces orientations sont précises et cohérentes. Cependant, plusieurs documents, dont la nature et le statut peuvent varier, servent à les expliciter et à en soutenir l'application. À l'égard de ces documents, le Ministère fait et continuera de faire au besoin les mises à jour qui s'imposent. »

b. Suivi de gestion

6.30 Le suivi de gestion permet d'observer l'évolution des activités du Ministère afin de constater, en temps opportun, la venue de problèmes pouvant affecter la réalisation de ses objectifs et d'y remédier.

6.31 Le Ministère s'est donné comme objectifs fondamentaux d'amener le plus grand nombre possible d'élèves québécois à obtenir un diplôme d'études secondaires et d'assurer la qualité de la formation qu'ils reçoivent afin de les préparer le mieux possible à des études plus poussées ou à une intégration efficace au marché du travail.

6.32 Le Ministère exerce un suivi de gestion au moyen d'indicateurs d'efficacité qu'il publie annuellement dans la brochure « Indicateurs sur la situation de l'enseignement primaire et secondaire ». Toutefois, la documentation supportant les indicateurs d'efficacité disponibles est incomplète. Par exemple, les indicateurs ne sont pas soutenus par une documentation décrivant les sources de données et la méthodologie de calcul utilisée et ils ne sont pas compilés par commission scolaire.

6.33 Nous avons examiné trois des plus importants types d'indicateurs d'efficacité: la persévérance jusqu'au diplôme pour les secteurs de l'éducation des jeunes et de l'éducation des adultes en est un, le retard et les abandons scolaires, pour le secteur de l'éducation des jeunes seulement, sont les deux autres.

6.34 Les indicateurs sur la probabilité d'obtenir un diplôme du secondaire au secteur des adultes et sur le retard scolaire au secteur des jeunes ne sont pas calculés en fonction de la clientèle inscrite mais en fonction de la population du Québec pour le même groupe d'âge.

6.35 Les indicateurs sur les abandons scolaires ne tiennent pas compte de l'ensemble de la clientèle visée. À titre d'exemple, un certain nombre d'élèves sont considérés comme ayant abandonné leurs études alors qu'ils sont inscrits au secteur de l'éducation des adultes. Le Ministère ne sait pas quelle proportion des élèves du secteur de l'éducation des jeunes se dirigent vers le secteur de l'éducation des adultes. Cette clientèle peut s'avérer importante, puisque 93 p. cent des élèves ayant abandonné leurs études au secteur de l'éducation des jeunes en 1988 ont l'âge requis pour poursuivre leurs études au secteur de l'éducation des adultes.

6.36 Par conséquent, à l'exception de l'indicateur sur la persévérance jusqu'au diplôme pour le secteur des jeunes, ces indicateurs ne permettent pas de suivre efficacement l'évolution des services éducatifs et la réalisation des objectifs fondamentaux du Ministère. De plus, celui-ci ne peut évaluer, par commission scolaire, la qualité des services éducatifs eu égard aux indicateurs examinés.

6.37 Par ailleurs, le Ministère ne dispose pas toujours d'indicateurs d'efficacité sur l'évolution de situations l'ayant incité à développer des politiques particulières. Ainsi, il n'existe pas d'indicateurs sur les milieux défavorisés ni sur les élèves en difficulté d'adaptation et d'apprentissage. Dans ce contexte, il est difficile pour le Ministère d'apporter les correctifs appropriés en temps opportun.

6.38 Le Ministère devrait améliorer la portée et la documentation de ses indicateurs d'efficacité pour lui permettre de suivre la gestion de ses objectifs fondamentaux, des services éducatifs et des politiques particulières.

Commentaire du Ministère: *« Au cours des dernières années, le Ministère a développé des indicateurs de performance qui ont été adoptés par plusieurs pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économique (O.C.D.E.). L'expertise développée par le Québec dans ce domaine est constamment sollicitée par d'autres pays.*

« Le nombre d'indicateurs et le niveau de leur développement sont cependant limités par divers facteurs dont le principal est le manque de banques de données suffisantes et fiables.

« Dans les limites de la faisabilité, le Ministère entend poursuivre le développement des indicateurs. Il compilera aussi dans un seul recueil la documentation existante relative aux sources des données de base utilisées, ainsi qu'à la méthodologie retenue. »

6

c. Encadrement des services éducatifs

6.39 Le Ministère doit disposer de mécanismes lui permettant de favoriser et d'évaluer l'application de l'encadrement des services éducatifs dans les commissions scolaires. Ces mécanismes doivent porter à la fois sur les modalités d'application des services éducatifs offerts par les commissions scolaires et sur les résultats obtenus.

6.40 Le Ministère a institué des tables de concertation régionales et provinciales avec les commissions scolaires. Ces tables permettent la circulation d'information fonctionnelle entre les partenaires du système d'éducation.

6.41 Le Ministère ne possède pas de plan d'ensemble des opérations d'évaluation de l'application de la loi et de l'encadrement des services éducatifs. Cette préoccupation a été laissée en grande partie à l'initiative des directions régionales et celles-ci ont une compréhension inégale de leur mandat en cette matière; plusieurs d'entre elles ne se reconnaissent pas cette responsabilité.

6.42 Le Ministère a évalué certaines situations découlant de l'application de la Loi sur l'instruction publique et de l'encadrement des services éducatifs. Son évaluation a porté, entre autres, sur l'application et l'applicabilité des régimes pédagogiques du secteur de l'éducation des jeunes et sur le profil régional de l'éducation des adultes, particulièrement en ce qui a trait aux conditions dans lesquelles se déroulent les activités éducatives. Cette pratique ne constitue pas un mécanisme systématique d'évaluation d'ensemble.

6.43 En effet, le Ministère ne demande pas aux commissions scolaires, de façon systématique, d'information sur l'application de l'encadrement des services éducatifs et de la Loi sur l'instruction publique. Conséquemment, il ne connaît pas le degré d'application de nombreux programmes d'études et de plusieurs aspects de la Loi sur l'instruction publique dans les commissions scolaires. Il ne connaît pas, non plus, la qualité des plans d'évaluation des apprentissages utilisés par les commissions scolaires, ni jusqu'à quel point ses examens en formation professionnelle et en formation générale des adultes sont utilisés.

6.44 La loi prévoit quelques mécanismes permettant au Ministère d'être informé officiellement par les commissions scolaires de l'application de l'encadrement des services éducatifs, notamment le rapport annuel d'activités que celles-ci doivent produire. Le Ministère n'exige pas ce rapport et, quand il le reçoit, n'en tient pas suffisamment compte.

6.45 Le Ministère devrait établir un plan d'ensemble portant sur l'évaluation de l'application de l'encadrement des services éducatifs.

6.46 Il devrait demander un rapport périodique sur des sujets qu'il détermine afin d'évaluer le degré d'application de la Loi sur l'instruction publique et de l'encadrement des services éducatifs et devrait exiger et analyser les rapports annuels d'activités des commissions scolaires.

Commentaire du Ministère: « *Le Ministère entend s'assurer, sur une base régulière, de l'application d'aspects déterminés de ses encadrements pédagogiques et en informer les commissions scolaires annuellement.*

« *En ce qui touche les rapports périodiques qui pourraient être requis des commissions scolaires sur des sujets déterminés par le Ministère afin d'évaluer le degré d'application de la loi et de l'encadrement des services éducatifs, cette pratique est déjà établie et porte sur des sujets désignés cycliquement. En 1988-1989, une démarche d'observation et d'analyse méthodique a été instituée quant à l'application des règlements sur les régimes pédagogiques du primaire et du secondaire. Le rapport a été suivi de mesures pratiques visant à corriger certaines faiblesses constatées quant aux dispositions dont l'application a été étudiée. En 1989-1990, l'application de certaines autres dispositions a été examinée semblablement. La démarche se poursuivra annuellement.*

« *Le Ministère reçoit régulièrement les rapports annuels des commissions scolaires; il s'assurera que toutes les commissions s'acquittent du devoir que leur fait la loi d'établir un rapport annuel et d'en transmettre copie au ministre. Ses services réfèrent à ces rapports chaque fois qu'ils le jugent nécessaire. Le Ministère ne dispose pas cependant du personnel requis pour procéder chaque année à une étude formelle et expresse de ces documents comme tels.* »

d. Programmes d'études

6.47 Le Ministère est responsable de la définition du contenu de la formation qui doit être transmise aux élèves. À cette fin, le Règlement sur le régime pédagogique détermine les matières qui doivent être enseignées dans le cadre des services de formation générale ou professionnelle. Pour chacune des matières, le Ministère élabore un programme d'études qui précise les objectifs de formation devant guider les activités d'enseignement et d'évaluation des apprentissages. Il s'assure de l'implantation des programmes d'études et les évalue périodiquement. Le diplôme ou le certificat d'études émis par le Ministère attestent que les objectifs de formation ont été atteints de façon satisfaisante.

Élaboration des programmes d'études

6.48 Le Ministère administre près de 500 programmes d'études. Leur élaboration met à contribution le personnel des commissions scolaires et, particulièrement en formation professionnelle, des représentants de l'industrie. Cette participation externe favorise la pertinence des programmes d'études.

6.49 En formation générale des jeunes, le Ministère a procédé, au cours de la dernière décennie, à une réforme globale des programmes d'études. Notre examen du cadre d'élaboration des nouveaux programmes a permis de constater que ce cadre oriente adéquatement leur processus d'élaboration.

6.50 Pour ce qui est de la formation professionnelle, une réforme des programmes a été entreprise en 1987 à la suite d'une chute de fréquentation dans ce secteur et des difficultés d'adaptation au marché du travail rencontrées par les diplômés. Le processus d'élaboration des programmes est clairement défini et ceux-ci font l'objet de contrôles de la qualité et d'approbations à diverses étapes.

6.51 La fréquentation et les coûts de la formation générale des adultes ont connu une forte croissance au cours des années 1980, à la faveur de la reconnaissance du droit à l'éducation pour les adultes et de la mise en place de programmes visant le retour aux études des décrocheurs de la formation générale des jeunes. Le Ministère a entrepris, en 1985, une réforme des programmes d'études. Cependant, il ne dispose pas de document d'orientation, de planification d'ensemble ni de rapport d'étape sur l'action entreprise, à l'exception d'un plan d'action annuel exposant sommairement ses intentions et diffusé auprès des commissions scolaires. La majorité des programmes ont été développés sans cadre formel d'élaboration. Ainsi, une vingtaine de programmes d'études en sciences humaines ont dû être révisés quelques mois après leur conception en raison de l'insatisfaction des utilisateurs dans les commissions scolaires.

6.52 Par ailleurs, les normes relatives au temps prescrit en formation générale des adultes sont incohérentes. Le Ministère énonce, d'une part, que le 2e cycle du secondaire, où se trouve une grande partie de la clientèle scolaire adulte, équivaut à 1 050 heures d'apprentissage (70 unités à 15 heures chacune) et, d'autre part, il fixe à 2 000 heures la limite admissible à une subvention. Le Ministère a constaté que, pour 60 p. cent de la clientèle adulte, son financement couvre plus de 15 heures par unité; ce financement couvre même plus de 30 heures par unité pour 36 p. cent de la clientèle.

Implantation des programmes d'études

6.53 Une large part des travaux d'implantation des nouveaux programmes d'études consiste à préparer le personnel concerné à les appliquer efficacement dans les commissions scolaires. L'adhésion des enseignants et des conseillers pédagogiques à cette activité est un facteur déterminant du succès de l'implantation. Le Ministère a prévu de s'assurer, avant l'application obligatoire d'un programme d'études, que les commissions scolaires soient en mesure de l'appliquer.

6.54 Cependant, les rapports d'évaluation prévus à la phase d'implantation sont rarement produits. Ainsi, le Ministère ne dispose pas d'information suffisante sur le degré de préparation des enseignants et des conseillers pédagogiques. Il ne s'assure pas systématiquement que les commissions scolaires ont implanté les nouveaux programmes de façon adéquate.

6.55 De plus, cette absence d'information a pour effet que le Ministère ne peut s'assurer que les carences d'implantation soient corrigées en temps opportun. À titre d'exemple, en formation générale des jeunes, lors de l'évaluation de certains programmes de mathématiques réalisée six ans après leur entrée en vigueur, le Ministère a constaté que le taux de satisfaction du personnel enseignant quant au nombre de jours de formation variait de 31 à 49 p. cent.

6.56 En formation professionnelle, la façon d'implanter les programmes n'est pas clairement définie. Des programmes ont été instaurés avant que les guides, les examens et les équipements ne soient disponibles.

6.57 En formation générale des adultes, des programmes, pourtant à l'essai depuis plusieurs années, n'ont pas encore été approuvés officiellement. Ces programmes servent à l'obtention du diplôme au même titre que les programmes approuvés. De

plus, bien que le Ministère organise des séances d'information pour le personnel des commissions scolaires afin de lui donner un aperçu de ces programmes, les séances ne constituent pas un moyen de formation adéquat.

Évaluation des programmes d'études

6.58 L'évaluation des programmes d'études permet de s'assurer de la pertinence des contenus des programmes par rapport aux besoins de formation des élèves et d'évaluer l'efficacité et l'efficience des moyens mis en oeuvre. Cette préoccupation pour l'évaluation doit être présente dès la phase d'élaboration des programmes afin de prévoir les critères et les moyens d'évaluation.

6.59 En formation générale des jeunes, le Ministère dispose d'un processus d'évaluation élaboré et approfondi. Il procède à trois évaluations par année couvrant plusieurs programmes d'études par matière, mais les critères servant à la sélection des programmes ne sont pas documentés.

6.60 En ce qui a trait à la formation professionnelle et à la formation générale des adultes, le Ministère ne possède pas de cadre d'évaluation des programmes d'études, même s'il a prévu une telle évaluation dans le cadre d'élaboration des programmes d'études.

6.61 Le Ministère devrait s'assurer que les programmes d'études de chacun des secteurs de formation sont élaborés, implantés et évalués dans le cadre d'un processus défini, et vérifier de façon structurée le degré de préparation du personnel des commissions scolaires lors de l'implantation des nouveaux programmes d'études.

6.62 De plus, il devrait revoir l'application et l'applicabilité des normes relatives au temps prescrit en formation générale des adultes.

Commentaire du Ministère: « *Pour la formation générale des jeunes, le Ministère maintiendra les pratiques déjà jugées satisfaisantes. Il s'appliquera à structurer davantage la vérification du degré de préparation des commissions scolaires à l'implantation des nouveaux programmes d'études.*

« *Pour la formation générale des adultes, il compte adopter un cadre d'élaboration et d'évaluation des programmes d'études. En formation professionnelle, il se dotera également d'un cadre d'évaluation des programmes et consolidera son processus d'implantation.*

« *De plus, la vérification du degré de préparation du personnel des commissions scolaires lors de l'implantation de nouveaux programmes d'études sera faite de façon plus systématique.*

« *L'application et l'applicabilité des normes relatives au temps prescrit en formation générale des adultes seront prises en compte dans l'élaboration du régime pédagogique des adultes.*

« *Les normes relatives au temps prescrit en éducation des adultes ont déjà donné lieu à plusieurs ajustements dans l'Instruction annuelle sur la formation générale des adultes, au cours des trois dernières. Ils ont porté surtout sur des aspects reliés au coût des études, afin de chercher à le réduire. Le secteur de l'éducation des adultes fait l'objet d'une révision en profondeur dans le cadre de l'exercice devant conduire, suivant les dispositions de la Loi sur l'instruction publique, à l'adoption d'un régime pédagogique propre aux adultes. Cet exercice s'avère toutefois plus complexe qu'il n'a été prévu. Aussi sera-t-il impossible de le compléter à l'intérieur des délais fixés par le législateur. Il faudra requérir une modification de la loi à cette fin. Les développements survenus dans le champ de la formation professionnelle ont entraîné de nombreuses*

modifications qui n'ont pu être prévues au moment de la relance de la formation professionnelle commencée il y a trois ans. Le secteur de l'éducation des adultes est particulièrement touché par ces développements. »

e. Évaluation des apprentissages

6.63 L'évaluation des apprentissages des élèves permet de suivre l'évolution de leur performance au cours des années. Elle sert également à la sanction des études. Le Ministère modifie, lorsqu'il le juge approprié, les notes des élèves ayant participé à ses examens en utilisant deux procédés statistiques connus sous les noms de conversion et de modération.

Évaluation au terme des programmes d'études

6.64 Certains élèves, à la suite de difficultés d'assimilation d'un programme d'études, peuvent être tentés d'abandonner leurs études. Ces problèmes peuvent provenir d'un grand nombre de facteurs dont, entre autres, des déficiences dans les programmes d'études mêmes et dans le rythme d'apprentissage prescrit. Le Ministère doit être à l'affût de l'information lui permettant de relever ces déficiences afin d'y apporter des correctifs le plus rapidement possible.

6.65 L'évaluation des apprentissages au terme des programmes d'études constitue un moyen d'obtenir cette information. L'évaluation du Ministère au primaire se limite à l'examen de « Français écrit langue maternelle » à la fin du 2e cycle. Au secondaire, le Ministère n'évalue pas les apprentissages du 1er cycle, son intervention portant principalement sur la plupart des matières obligatoires terminales du 2e cycle.

6.66 Dans les cas où une déficience généralisée dans l'apprentissage serait due aux programmes d'études, le constat ne pourrait se faire qu'à la fin du 2e cycle du secondaire; il serait donc difficile de déterminer à quelle étape du cheminement scolaire les problèmes sont apparus. À titre d'exemple, les résultats de l'examen de mathématiques 522 de la 5e secondaire des mois de juin 1987 et 1988 ainsi que ceux des examens de mathématiques 414 de la 4e secondaire de juin 1988 ont dû être majorés parce que le taux d'échec s'avérait trop élevé.

6.67 En juin 1989, un rapport d'évaluation a été produit pour quatre programmes de mathématiques. Le Ministère a constaté que la difficulté dans l'apprentissage se situait au niveau de la 3e secondaire. Le rapport mentionne que les enseignants de mathématiques 314 n'avaient pas eu le temps d'enseigner tout le programme.

6.68 L'absence d'évaluation de la qualité des apprentissages à la fin de chaque cycle d'études, alors qu'une telle évaluation est prévue dans les énoncés d'orientations du Ministère, empêche de déceler rapidement les lacunes dans les programmes d'études et dans les rythmes d'apprentissage.

Conversion et modération des notes des élèves

6.69 Depuis plusieurs années, le Ministère applique le procédé de conversion des résultats de ses examens pour les majorer légèrement lorsque le taux d'échec s'avère anormalement élevé. Le Ministère vise ainsi à ce que ses examens aient, d'une année à l'autre, un degré de difficulté équivalent.

6.70 La décision de convertir les résultats, ainsi que le choix des paramètres, ne sont pas fondés sur des critères préétablis et ne sont pas documentés. Notre analyse de la

méthode utilisée démontre que la conversion n'est pas appuyée sur des procédés statistiques reconnus.

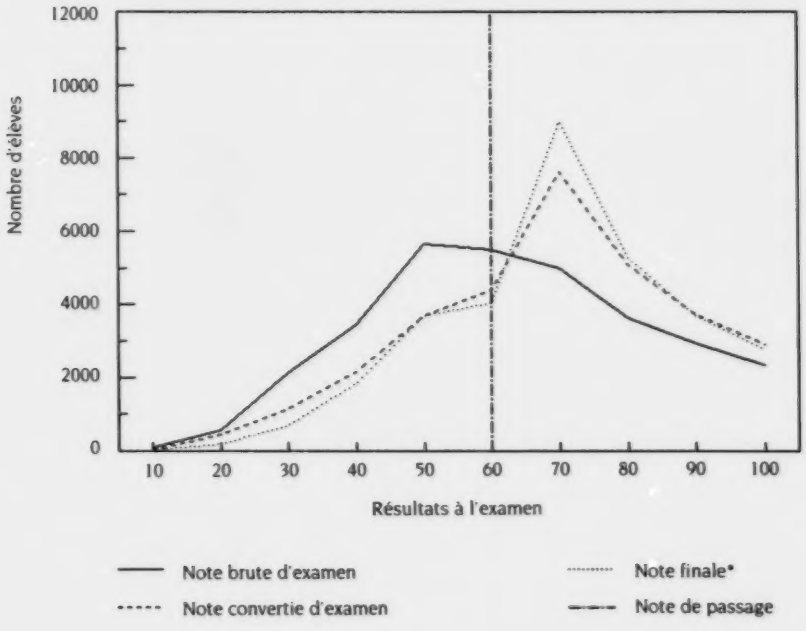
6.71 Cette situation peut avoir pour effet de sanctionner les études en fonction d'un taux d'échec désiré et de surévaluer les résultats des examens du Ministère.

6.72 L'application de la conversion sur une longue période rend donc difficile la comparaison des notes pour juger du degré de difficulté des examens du Ministère d'une année à l'autre.

6.73 Également, la conversion des notes aux examens du Ministère influence les notes qui ont été attribuées par l'école. En effet, le Ministère utilise les notes de ses examens pour modifier les notes attribuées par l'école. Ce procédé, appelé modération, a pour objectif de minimiser ou même d'annuler l'effet qu'auraient pu produire sur les notes attribuées par l'école certaines variables comme l'inégalité du classement des élèves et des exigences des enseignants. La modération s'applique automatiquement sur les notes obtenues pour les élèves d'une même classe pour une matière scolaire faisant l'objet d'un examen du Ministère. Les résultats aux examens du Ministère servent d'éléments de référence pour déterminer des notes finales. La moitié de la note finale servant à l'émission d'un diplôme est composée de la note obtenue à l'examen du Ministère, laquelle peut être « convertie ». L'autre moitié provient de la note d'école, laquelle peut être « modérée ».

6.74 Conséquemment, les effets d'une mauvaise application de la conversion se transposent sur la modération.

EXEMPLE DE MODIFICATION DES RÉSULTATS SCOLAIRES
Mathématique 414, année scolaire 1988–1989



* Composé de la note d'examen convertie et de la note d'école modérée

Attestations du Ministère

6.75 Les commissions scolaires transmettent au Ministère, pour chacun des élèves du secondaire de la formation générale des jeunes, le nombre d'unités accumulées par les élèves jusqu'à la 3e secondaire inclusivement. À partir de la 4e secondaire, elles transmettent au Ministère les notes d'école de chaque élève. Dans les cas où il n'y a pas d'examen du Ministère, la note d'école est la note finale. En formation générale des adultes et en formation professionnelle, les commissions scolaires transmettent soit la note scolaire soit la mention « échec » ou « succès ».

6.76 Le Ministère émet un diplôme ou un certificat d'études sans être en mesure d'assurer la comparabilité de la valeur des unités attribuées par les écoles et celle des notes d'école lorsqu'il n'y a pas d'examens du Ministère. De plus, il délivre ces attestations d'études sans vérifier la qualité des examens ni l'exactitude des notes transmises par les commissions scolaires.

6

Seuil de réussite aux examens

6.77 En formation professionnelle, le Ministère désigne 30 p. cent des cours d'un programme, pour lesquels il administre des examens, et en détermine le seuil de réussite. L'administration des examens pour l'autre partie (70 p. cent) des cours est assurée par les commissions scolaires. Le Ministère n'est pas informé des seuils de réussite retenus par les commissions scolaires pour accorder la mention « succès ».

6.78 Le Ministère devrait évaluer la qualité des apprentissages à la fin de chaque cycle d'études, conformément à ses énoncés d'orientations, et développer des mécanismes lui permettant de suivre les effets de la conversion et de la modération des notes.

6.79 Il devrait aussi vérifier la qualité des examens, l'exactitude des notes d'école et être informé des seuils de réussite fixés par les commissions scolaires.

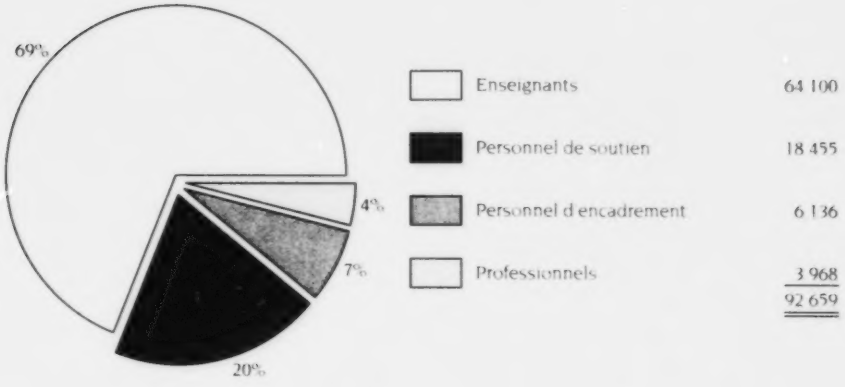
Commentaire du Ministère: *« Le Ministère reconnaît qu'il peut mieux documenter les diverses opérations touchant la conversion des résultats. Il développera des mécanismes permettant de suivre davantage, sur une période de quelques années, les effets de la conversion et de la modération.*

« Par ailleurs, le Ministère estime qu'il y a lieu de maintenir le régime actuel selon lequel l'évaluation des apprentissages relève entièrement des commissions scolaires au primaire et relève à la fois des commissions scolaires et du Ministère au secondaire. Ainsi, au primaire, le Ministère entend continuer de fournir un soutien pédagogique et technique aux commissions scolaires, notamment par des modèles d'épreuves aux différents degrés. Au secondaire, le Ministère entend continuer d'administrer des épreuves uniques pour tout le réseau dans les principales matières étudiées, selon les dispositions du Règlement sur le régime pédagogique de l'enseignement secondaire. Il compte également suivre de plus près les méthodes d'évaluation utilisées par les commissions scolaires et favoriser à ce sujet l'échange d'informations et la mise en commun d'expériences susceptibles de faciliter l'amélioration des pratiques qui ont cours. »

Ressources humaines du réseau

6.80 Le personnel des commissions scolaires représente plus de 104 000 personnes oeuvrant pour l'équivalent temps plein d'environ 93 000 années-personnes. Les sommes affectées à sa rémunération étaient, selon les données les plus récentes disponibles, de l'ordre de 3,8 milliards de dollars pour l'année scolaire 1987-1988, soit 68 p. cent des dépenses totales des commissions scolaires.

PERSONNEL DES COMMISSIONS SCOLAIRES
(selon l'équivalence temps plein)



6

6.81 À titre d'employeurs, les commissions scolaires ont le devoir de faire en sorte que leur personnel soit compétent et bien géré. Le recrutement d'un personnel qualifié, sa formation, son perfectionnement et son évaluation doivent être une préoccupation constante des gestionnaires des commissions scolaires et du Ministère pour que soient assurés le maintien et l'amélioration de la qualité des services éducatifs. Les sommes affectées aux ressources humaines doivent être utilisées conformément aux lois, règlements et ententes régissant les conditions de travail.

a. Planification des besoins en ressources humaines

6.82 La planification permet de prévoir le nombre et les qualifications des personnes requises, au moment et à l'endroit voulus. La responsabilité du Ministère en cette matière porte sur l'ensemble des commissions scolaires en tenant compte de la planification effectuée par chacune d'elles.

6.83 Le Ministère n'a pas déterminé les besoins du réseau des commissions scolaires en personnel non enseignant. Il a compilé des statistiques sur le personnel professionnel non enseignant, mais ces données ne prévoient pas les besoins futurs pour cette catégorie de personnel.

6.84 Le Ministère a développé, à l'échelle du Québec, un modèle de prévision des besoins en personnel enseignant; il compare la disponibilité des enseignants avec la demande selon les prévisions du nombre d'élèves. Toutefois, ces données ne permettent pas de relever les pénuries ou les surplus par champ et niveau d'enseignement ni par région administrative; de plus, elles ne sont pas accompagnées de plans d'action pour faire face à des pénuries ou à des surplus.

6.85 Le Ministère devrait planifier plus adéquatement les besoins du réseau des commissions scolaires en ressources humaines pour lui permettre d'avoir accès au nombre approprié de personnes possédant les qualifications requises au moment opportun.

Commentaire du Ministère: « *Le Ministère a publié en 1990 une étude sur les prévisions des besoins de personnel enseignant au cours des 15 prochaines années dans l'ensemble du Québec. Des travaux se poursuivent afin d'établir des prévisions pour chaque ordre et pour*

chaque champ d'enseignement, de même que pour chaque région. Des études appropriées pourront s'appliquer aux autres personnels; dans le cas de ces personnels, le législateur a attribué une autonomie poussée aux commissions scolaires. »

b. Formation et perfectionnement des enseignants

6.86 Pour répondre aux exigences de formation des enseignants, précisées dans les orientations du Ministère pour l'éducation préscolaire et pour l'enseignement primaire et secondaire, celui-ci devait d'abord élaborer une politique sur la formation et le perfectionnement des enseignants. Même si un projet de politique traitant notamment des orientations d'ensemble, des standards de formation, de la formation et du perfectionnement a été remis aux autorités du Ministère en décembre 1985, aucune politique n'était encore appliquée en juillet 1990.

Standards de formation

6.87 Le ministre a la responsabilité de délivrer les autorisations d'enseigner. Il doit définir les standards de formation, en informer le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science et s'assurer qu'ils soient appliqués à tous les candidats.

6.88 Les standards de formation définissent ce que les programmes de formation doivent chercher à satisfaire et les qualifications exigées des futurs enseignants au terme de leur formation. Le Ministère n'a pas défini de tels standards par une politique. Ainsi, il n'a pas l'assurance que la multiplicité des programmes de formation développés par les universités et approuvés par le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science satisfont aux exigences. Même si le Ministère vérifie le dossier académique de chaque diplômé et reçoit des commissions scolaires une évaluation de son stage pratique, il émet des autorisations d'enseigner sans standards de formation bien définis.

Autorisations d'enseigner

6.89 L'orientation actuelle de la formation des enseignants repose sur le Règlement sur le permis et le brevet d'enseignement adopté en 1966. Ce règlement définit les autorisations d'enseigner, leur nature, leur période de validité ainsi que les conditions applicables à leur délivrance ou, s'il y a lieu, à leur renouvellement. Le permis, valide pour une période de cinq ans, donne le droit d'enseigner pendant deux ans en cours de période de validité. Une fois cette condition complétée, le Ministère délivre, sur recommandation de la commission scolaire, un brevet d'enseignement valide à vie.

6.90 Il est difficile d'appliquer le Règlement sur le permis et le brevet d'enseignement car il ne correspond pas aux pratiques courantes. En effet, une autorisation provisoire d'enseigner est accordée pour deux ans à des personnes qui ne satisfont pas encore à toutes les conditions requises pour l'obtention du brevet et elle est renouvelable. Cette autorisation n'est pas prévue au règlement alors que les pratiques et les directives ministérielles la reconnaissent. Le Comité de la formation des maîtres, institué par le règlement, que le ministre doit consulter en matière de formation des enseignants et d'admission à la pratique de l'enseignement, ne siège plus depuis 1975. En 1988, le Ministère a élaboré et soumis pour approbation par le Gouvernement un projet de modifications au règlement. Celui-ci n'avait pas été adopté lors de notre vérification.

6.91 La Loi sur l'instruction publique permet au ministre, dans des situations exceptionnelles, d'autoriser une commission scolaire à embaucher, pour une durée déterminée, du personnel enseignant non titulaire d'une autorisation à cette fin. Ces person-

nes peuvent, sous certaines conditions prévues à la convention collective des enseignants, obtenir une autorisation provisoire d'enseigner sans répondre aux conditions du Ministère.

Champs d'enseignement et critères d'affectation

6.92 Le Ministère décerne des permis et des brevets d'enseignement en fonction de champs d'enseignement qu'il détermine. La convention collective des enseignants permet qu'une commission scolaire puisse attribuer un champ d'enseignement à un enseignant sans tenir compte de celui inscrit sur son permis ou brevet.

6.93 Une étude réalisée en 1987-1988 par le Ministère sur la concordance entre les qualifications officielles des enseignants et leur affectation démontre que 9,2 p. cent des enseignants du préscolaire et du primaire, 20 p. cent de ceux du secondaire général et 12,7 p. cent de ceux du secondaire professionnel ne sont pas affectés conformément à leurs qualifications officielles.

Perfectionnement

6.94 Le Ministère consacre environ 13 M$ annuellement au perfectionnement des enseignants, dont 8,7 M$ sont prévus aux conventions collectives, sans s'appuyer sur une véritable politique de perfectionnement. Les recherches effectuées par le Ministère sur la scolarité et l'expérience des enseignants en français, en mathématiques et en sciences révèlent que bon nombre de ceux-ci participent à des activités de perfectionnement non pertinentes et non liées à leur affectation. Or, ces activités de perfectionnement sont quand même prises en compte lors de la classification salariale des enseignants.

6.95 Le Ministère devrait se doter d'une politique sur la formation et le perfectionnement des enseignants permettant, entre autres, de définir des standards de formation, de mettre à jour le Règlement sur le permis et le brevet d'enseignement pour qu'il corresponde aux pratiques courantes et d'établir les liens minimaux à respecter entre les qualifications officielles des enseignants et leur affectation.

> Commentaire du Ministère: « *La formation et le perfectionnement du personnel enseignant relèvent de la compétence de plusieurs organismes, non seulement de la compétence du Ministère. Ils concernent les membres actuels et futurs de la profession enseignante, de même que les organisations professionnelles et syndicales qui les regroupent; ils concernent aussi les commissions scolaires, qui sont les employeurs des enseignants et des enseignantes, le ministère de l'Éducation, qui doit assurer la direction générale du système d'enseignement primaire et secondaire, les universités, dont relève la formation des futurs maîtres, et le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science, lequel est chargé de la bonne marche de l'enseignement universitaire. Seule une action concertée de tous ces intervenants peut permettre la mise au point d'une politique de la formation et du perfectionnement du personnel enseignant. Des travaux importants de déblaiement ont été accomplis ces dernières années pour préparer l'avènement d'une telle politique.* »

c. Soutien à la gestion des ressources humaines

6.96 Le Ministère doit développer des guides et des outils et en promouvoir l'utilisation pour permettre aux commissions scolaires de bien gérer leur personnel, notamment en matière d'évaluation du rendement et d'application des normes du travail.

6.97 Le Ministère n'a pas fourni de tels guides et outils de gestion en matière d'évaluation du rendement du personnel. Il ne détient pas d'information sur l'évaluation du rendement de l'ensemble du personnel des commissions scolaires.

6.98 Par ailleurs, le Ministère dispose d'information adéquate sur l'application, par les commissions scolaires, des principaux articles des règlements sur les conditions d'emploi du personnel d'encadrement. Cependant, il n'exige pas systématiquement que des correctifs soient apportés dans les cas de non-respect des règlements et il n'applique pas aux commissions scolaires les pénalités financières prévues, le cas échéant.

6.99 C'est par l'entremise du vérificateur externe des commissions scolaires et par l'étude des griefs déposés par les syndiqués que le Ministère exerce un suivi de l'application des articles des conventions collectives portant sur les avantages sociaux conférés au personnel syndiqué. Il ne dispose toutefois pas d'information sur le respect des articles ayant trait aux tâches de ce personnel.

6

6.100 Le Ministère devrait développer des guides et des outils en matière d'évaluation du rendement et en promouvoir l'utilisation afin de soutenir les commissions scolaires dans la gestion de leurs ressources humaines.

6.101 Il devrait aussi disposer d'information sur l'application des articles des conventions collectives portant sur les tâches du personnel syndiqué.

Commentaire du Ministère: « *Le Ministère fournit aux commissions scolaires diverses formes d'appui pour l'application des conventions collectives et des règlements relatifs à la gestion de leurs ressources humaines et financières: directives administratives, circulaires d'information, guides de gestion, instruments de travail, etc. Les personnes auxquelles est familier le fonctionnement du système scolaire ne sont pas enclines à soutenir qu'il y ait carence de ce côté. Des reproches ou des critiques en sens inverse sont plutôt entendus.*

« *S'agissant de la gestion du personnel et de l'évaluation du rendement, le Ministère estime que la recommandation doit s'appliquer en tenant compte du principe prioritaire de la responsabilité des commissions scolaires à l'égard des ressources qui leur sont attribuées. Il faut viser à établir des formes d'évaluation qui soient conciliables avec le statut professionnel des enseignants et des enseignantes, avec les traditions établies dans d'autres systèmes d'enseignement et avec l'autonomie des commissions scolaires dans les domaines confiés à leur gestion par le législateur. Le Ministère suit les expériences qui peuvent être relevées ailleurs en matière d'évaluation du rendement du personnel enseignant et il observe la situation dans les commissions scolaires.*

« *De plus, des mesures sont mises en oeuvre pour favoriser le rendement des enseignants et enseignantes. D'une part, la nouvelle Loi sur l'instruction publique centre l'organisation scolaire sur l'école et crée, par l'institution de conseils d'orientation, de comités d'école et de comités de parents, un environnement qui rapproche les parents de l'école et introduit une dynamique de vigilance de leur part auprès du personnel. Par ailleurs, les directeurs et directrices d'école sont engagés à s'impliquer plus activement dans l'animation de l'équipe enseignante de l'école et à exercer au plan professionnel une supervision pédagogique des membres du personnel enseignant.*

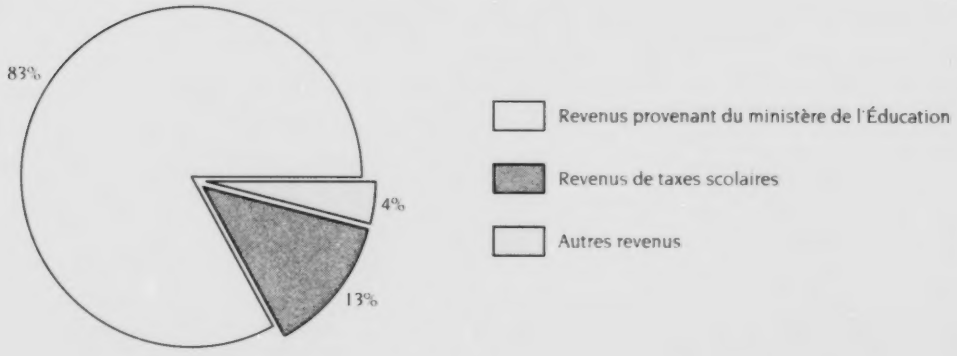
« *Le Ministère effectue des vérifications en rapport avec la réglementation des conditions d'emploi du personnel d'encadrement (effectifs, bonis forfaitaires, vacances, etc.); la perspective de pénalités financières a été utilisée avec succès dans plusieurs cas; des pénalités effectives seront appliquées dans les cas appropriés.* »

Ressources financières et matérielles du réseau

a. Processus de gestion des subventions

6.102 Le Ministère alloue les crédits du Programme de l'enseignement primaire et secondaire public aux commissions scolaires. Celles-ci sont des entités administratives autonomes. Pour l'année scolaire 1989-1990, ces subventions ont atteint la somme d'environ 4,7 milliards de dollars. Les données les plus récentes (1987-1988) disponibles sur les revenus totaux des commissions scolaires sont présentées dans le graphique qui suit. Elles révèlent que les subventions du Ministère constituent 83 p. cent de ces revenus.

REVENUS DES COMMISSIONS SCOLAIRES



Plan de gestion des subventions

6.103 Dans son plan annuel de gestion des subventions, le Ministère établit les mécanismes de contrôle applicables aux subventions, tels les règles budgétaires, l'émission et le contrôle des allocations, le contrôle de l'effectif scolaire, les rapports financiers annuels des commissions scolaires et le système d'information financière. Ce plan prévoit également les étapes du processus de gestion des subventions ainsi que les échéanciers à respecter, et désigne les unités administratives du Ministère intervenant dans le processus. Un examen du plan de gestion de 1989-1990 a permis de constater qu'il favorise le contrôle financier des subventions.

Mode d'allocation des ressources financières

6.104 Les ressources financières allouées au Programme de l'enseignement primaire et secondaire public sont réparties par le Ministère conformément à un mode d'allocation introduit en 1986-1987. Selon le Ministère, les objectifs poursuivis par ce mode sont d'assurer une meilleure équité dans la répartition des ressources financières entre les commissions scolaires, de responsabiliser ces dernières sur le plan de la gestion et de simplifier les règles budgétaires.

6.105 Depuis l'instauration de ce mode, plusieurs ajustements ont été apportés à la suite de l'apparition de problèmes particuliers. De l'avis des commissions scolaires, ces ajustements ont contribué à rendre le mode d'allocation de plus en plus complexe.

6.106 Le Ministère ne s'est pas doté d'un processus d'évaluation de l'efficacité du mode d'allocation et de ses ajustements qui lui permettrait d'apprécier dans quelle mesure les objectifs sont atteints. Par contre, un tel processus serait difficile d'application, car il devrait tenir compte de facteurs tels que la qualité de la gestion en plus de la situation financière des commissions scolaires. D'autre part, le Ministère n'a pas déterminé d'indicateurs qui lui permettraient d'évaluer dans quelle mesure le mode d'allocation des ressources financières est équitable pour les commissions scolaires.

6.107 Par ailleurs, le Ministère permet le transfert entre postes budgétaires. Il délègue ainsi aux commissions scolaires une responsabilité de gestion sans avoir développé un processus formel de reddition de comptes en cette matière.

6.108 Le Ministère devrait se doter d'un processus d'évaluation du mode d'allocation des ressources financières qui lui permette de s'assurer de l'atteinte des objectifs poursuivis par ce mode et formaliser un processus de reddition de comptes sur le transfert entre postes budgétaires.

6

Commentaire du Ministère: « *Un comité regroupe les représentants du réseau scolaire et ceux du Ministère; son mandat vise les objectifs dont traite la recommandation. Les travaux conduits dans ce comité se font à la satisfaction des participants. Le Ministère s'appuie sur ces travaux pour chercher à rendre encore plus efficace l'évaluation du mode d'allocation des ressources financières.* »

Coordination des procédés de vérification de l'effectif scolaire

6.109 L'effectif scolaire constitue un paramètre primordial dans l'allocation des ressources financières entre les commissions scolaires. Selon les conditions prévues aux règles budgétaires, le Ministère doit annuellement s'assurer de la présence à l'école des élèves déclarés par les commissions scolaires pour justifier le montant de leur subvention.

6.110 Le Ministère a confié la vérification de l'effectif scolaire au vérificateur externe des commissions scolaires et à ses directions régionales.

6.111 D'une part, le mandat du vérificateur externe consiste à déterminer, en se basant sur les dossiers des élèves et à partir d'une méthode d'échantillonnage statistique fournie par le Ministère, si l'effectif scolaire déclaré par les commissions scolaires excède ou est en deçà de l'effectif réel dans une proportion de plus de 1 p. cent; advenant le cas, le Ministère analyse les rapports du vérificateur et procède aux corrections pertinentes des subventions à accorder aux commissions scolaires.

6.112 D'autre part, les directions régionales s'assurent, en effectuant des vérifications attestées et des vérifications de la présence physique des élèves, de l'exactitude des données sur l'effectif scolaire transmises par les commissions scolaires. La vérification attestée consiste à s'assurer de la concordance entre certaines données transmises au Ministère et les informations conservées dans les dossiers des élèves par les commissions scolaires. La vérification de la présence physique consiste à s'assurer de la présence effective de l'élève à l'école ou, pour certains cas, auprès de l'autorité parentale.

6.113 Le Ministère n'a pas déterminé dans quelle mesure les vérifications effectuées par les directions régionales procurent une assurance supplémentaire aux procédés statistiques utilisés par les vérificateurs externes. Les résultats d'ensemble des contrôles effectués par les directions régionales ne sont pas compilés par le Ministère pour l'ensemble des commissions scolaires.

6.114 Le Ministère devrait coordonner davantage les procédés de vérification de l'effectif scolaire.

Commentaire du Ministère: « *Le Ministère est d'accord pour réévaluer la pertinence d'un plus grand encadrement dans l'élaboration, dans l'application et dans l'évaluation des plans de vérification mis en oeuvre par les unités administratives régionales.*

« *Le Ministère est également d'accord pour envisager la pertinence de produire un rapport annuel qui rende compte des opérations de contrôle et des résultats de ces opérations.* »

b. Suivi des subventions allouées

6.115 Le Ministère doit exercer un suivi des subventions allouées. Il doit disposer d'un processus l'informant des résultats financiers et il doit préciser et analyser l'information financière demandée aux commissions scolaires.

Système d'information financière

6.116 Le Ministère a élaboré un système d'information financière visant particulièrement à harmoniser les méthodes de comptabilisation dans les commissions scolaires.

6.117 Bien que certaines règles ou conventions comptables aient été définies au cours des années, le Ministère ne les a pas regroupées dans un manuel. Ceci entraîne des manques d'uniformité dans l'imputation des dépenses et contribue à la remise en cause de la fiabilité de certaines informations présentées dans le rapport financier des commissions scolaires. En conséquence, la comparaison des résultats financiers des commissions scolaires et l'interprétation de certaines statistiques produites par le Ministère et communiquées aux commissions scolaires sont rendues difficiles.

Suivi de la situation financière des commissions scolaires

6.118 Selon leurs rapports financiers, le surplus net accumulé des commissions scolaires était de 125 M$ au 30 juin 1989 (161 M$ au 30 juin 1988). Cependant, plus de 21 p. cent des commissions scolaires présentaient des déficits accumulés au 30 juin 1989 (12 p. cent au 30 juin 1988).

6.119 Le Ministère exerce un suivi de la situation financière des commissions scolaires pour repérer celles qui sont en difficulté et pour inciter les gestionnaires à redresser la situation. N'ayant pas déterminé de façon précise un niveau minimal des services éducatifs, notamment pour les services éducatifs complémentaires et les services éducatifs particuliers, il peut difficilement s'assurer que l'équilibre budgétaire recherché n'affecte pas certains de ces services.

6.120 Le Ministère devrait disposer d'un système d'information financière qui lui permette d'exercer un meilleur suivi des subventions allouées.

Commentaire du Ministère: « *Dans le cadre de la révision du régime financier des commissions scolaires, le Ministère est à réexaminer, de concert avec les organismes du réseau, l'ensemble des instruments financiers mis à leur disposition, dont le système d'information financière.*

« *Déjà le Ministère a annoncé qu'il introduirait, dès 1991-1992, un manuel de normalisation de la comptabilité scolaire dans lequel on trouvera éventuellement l'ensemble des règles ou conventions comptables applicables au domaine scolaire.*

« Pour ce qui est du suivi de la situation financière des commissions scolaires, le Ministère conduit avec celles qui sont en situation difficile une démarche de détermination de plans de redressement appropriés. »

c. Immobilisations des commissions scolaires

6.121 Les commissions scolaires sont propriétaires et gérantes de leurs immobilisations, qui comprennent, entre autres, 4 100 immeubles d'une superficie totale d'environ 14 millions de mètres carrés et d'une valeur de remplacement estimée à 15 milliards de dollars.

6.122 Le financement des ajouts d'espace et de la conservation des immobilisations existantes est assuré en majeure partie par le Ministère.

Ajouts d'espace

6.123 Le plan triennal 1989-1992 du Ministère prévoit, au titre des immobilisations des commissions scolaires, des subventions de 114,3 M$ pour les projets d'ajouts d'espace comprenant la construction de nouvelles écoles en plus d'ajouts à celles déjà existantes.

6.124 Le Ministère a développé un processus d'encadrement sur ces projets d'ajouts. Les demandes des commissions scolaires sont reçues par les directions régionales qui les analysent, les classent par ordre de priorité et les transmettent au ministre. L'acceptation ou le refus des demandes appartient au ministre. La réalisation d'un projet implique le respect de certaines règles, tels des études de faisabilité, des devis pédagogiques et architecturaux et des appels d'offres pour la sélection des entrepreneurs et des fournisseurs. Le processus adopté par le Ministère favorise un contrôle adéquat des ajouts d'espace.

Conservation des immobilisations

6.125 Les subventions prévues au plan triennal 1989-1992 sont de 340,2 M$ pour la conservation des immobilisations. Pour l'année scolaire 1989-1990, les subventions étaient de 113,4 M$ et constituaient une reconduction de l'enveloppe de l'année précédente majorée d'un taux d'indexation de 4,3 p. cent.

6.126 Le Ministère n'a pas déterminé de normes de conservation des immobilisations lesquelles pourraient se fonder, par exemple, sur un pourcentage de la valeur de remplacement. Il n'a pas établi non plus de processus lui permettant de s'assurer que l'état des immobilisations est adéquat et que les décisions prises pour leur maintien sont économiques et efficaces.

6.127 Le Ministère ne possède pas d'information sur l'état des immeubles, les améliorations apportées et la valeur de remplacement. Les informations qu'il détient sont générales, tels l'adresse de l'immeuble, sa superficie et son âge. Cependant, le Ministère a réalisé récemment, en collaboration avec les commissions scolaires, un sondage visant à améliorer sa connaissance du parc immobilier et, plus particulièrement, de l'état des immeubles.

6.128 La compilation des réponses obtenues révèle que les principales composantes de 95 p. cent des immeubles sont appropriées aux fonctions pour lesquelles elles ont été conçues, qu'elles ne nécessitent que des interventions ponctuelles pour atteindre ou dépasser leur expectative de vie utile, et que l'âge moyen de ces immeubles est d'environ 33 ans. Des réparations importantes pourraient être requises pour l'ensemble des éléments de 5 p. cent des immeubles.

6.129 Sans remettre en cause l'analyse des résultats du Ministère, nos analyses démontrent que 85 p. cent des immeubles ont plus de 20 ans, que 45 p. cent des toitures ont dépassé leur durée de vie normale, que 9 p. cent des toitures et 34 p. cent de la fenestration nécessitent une ou des réparations importantes pour demeurer en état de fonctionnement.

Entretien préventif

6.130 Sur l'aspect de l'entretien préventif des immeubles, le Ministère n'a produit qu'un seul guide, et celui-ci ne traite que des toitures. En outre, le Ministère ne connaît pas la proportion des commissions scolaires qui ont des plans d'entretien et de conservation de leurs immeubles.

6.131 Par ailleurs, l'analyse de certaines données recueillies lors du récent sondage réalisé par le Ministère révèle que 42 p. cent des immeubles ne font pas l'objet d'entretien préventif. Ces immeubles pourraient nécessiter éventuellement des réparations importantes.

Sécurité dans les écoles publiques

6.132 Le Ministère n'a pas d'aperçu global de la sécurité dans les écoles publiques. À titre d'exemple, il ne sait pas dans quelle mesure ces écoles sont conformes à la Loi sur la sécurité dans les édifices publics (L.R.Q., chapitre S-3 et modifications).

6.133 Le Ministère devrait obtenir l'information nécessaire à la conservation des immobilisations, déterminer des normes de conservation, favoriser l'entretien préventif des immeubles et avoir une connaissance globale de la sécurité dans les écoles publiques.

Commentaire du Ministère: « *Le Ministère vient de compléter un relevé de l'état des immeubles du réseau sur la base d'une évaluation faite par les commissions scolaires. Un rapport a été produit. Une réflexion sur les données actuellement disponibles et sur l'amélioration de leur validité sera engagée en* 1990-1991.

« *Le Ministère conduira une démarche également, en* 1990-1991, *pour sensibiliser les commissions scolaires à l'importance et à l'utilité de l'entretien préventif des immeubles.*

« *Relativement au volet « sécurité dans les écoles publiques », le Ministère s'est associé dernièrement avec d'autres partenaires et organismes - ministère du Travail, Commission de la santé et de la sécurité du travail, Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec, Association des commissions scolaires protestantes du Québec - pour entreprendre une démarche de sensibilisation et de réflexion concernant l'application de la Loi sur la sécurité dans les édifices publics, de même que de la Loi sur la santé et la sécurité du travail.* »

Évaluation d'activités de programmes

6.134 L'évaluation d'activités de programmes consiste à étudier de façon systématique la pertinence et les effets d'un ensemble d'activités propres à un service éducatif ou découlant d'une politique particulière.

6.135 En 1986, le Ministère a revu le processus d'évaluation de ses activités de programmes. Il a sensibilisé les gestionnaires à l'importance de cette fonction d'évaluation et développé des outils pour soutenir les unités administratives du Ministère dans ce domaine. Des séances de formation ont été offertes, des guides d'application

ont été développés et des cadres d'évaluation des activités de programmes ont été préparés pour le programme d'adaptation scolaire et pour le perfectionnement du personnel enseignant.

6.136 Le Ministère n'a pas évalué d'activités de programmes depuis la révision du processus en 1986. Même s'il évalue des programmes d'études et des apprentissages, il n'accorde pas suffisamment d'importance à l'évaluation d'activités de programmes.

6.137 Le Ministère devrait procéder systématiquement à l'évaluation d'activités de programmes.

Commentaire du Ministère: « *Tel que noté dans le rapport, des activités d'évaluation sont amorcées à l'égard de divers programmes. Le Ministère cependant reçoit la recommandation et cherchera à améliorer ses pratiques.* »

Reddition de comptes

6

6.138 Le rapport annuel d'activités du Ministère déposé à l'Assemblée nationale lui permet de rendre compte de l'évolution de la situation de l'enseignement primaire et secondaire public au Québec. Le rapport de 1989 fait état de la mission du Ministère et de ses responsabilités, dresse un tableau de ses réalisations quant aux services éducatifs et décrit les ressources humaines, financières et matérielles du réseau.

6.139 Cependant, ce rapport ne précise pas comment les réalisations du Ministère contribuent à l'atteinte de ses objectifs et ne décrit pas l'état des services éducatifs offerts par les commissions scolaires. Il ne fournit pas d'indicateurs suffisants pour évaluer l'évolution des résultats en fonction des objectifs du Ministère.

6.140 Le rapport annuel ne comprend pas d'information sur l'évaluation d'activités de programmes ni d'informations importantes telles que la situation financière du réseau des commissions scolaires. Enfin, il ne présente pas d'information sur l'encadrement par le Ministère, de la gestion des ressources humaines des commissions scolaires.

6.141 Le Ministère devrait rendre compte, dans son rapport annuel à l'Assemblée nationale, de l'état des services éducatifs, de l'ensemble de ses activités sur le plan de l'encadrement des ressources humaines, financières et matérielles des commissions scolaires et des résultats obtenus en fonction de ses objectifs.

Commentaire du Ministère: « *Le Ministère rappelle que le Conseil supérieur de l'éducation, de par son mandat, fait annuellement rapport à l'Assemblée nationale et à la population du Québec sur l'état et les besoins de l'éducation. En outre, lors de l'étude des crédits du Ministère par la Commission parlementaire de l'éducation, le ministre dresse chaque année un bilan exhaustif de l'état, des besoins et des orientations du système d'enseignement. Également, en cours d'année, le ministre traite en maintes occasions de tel ou tel aspect de l'éducation.*

« Dans ces conditions, il ne paraît pas nécessaire que le Ministère soit tenu de présenter, dans son rapport annuel à l'Assemblée nationale, l'état élaboré des services éducatifs au Québec. Il y aurait même danger qu'une telle présentation, émanant du Ministère lui-même, soit empreinte de complaisance. Mieux vaut, objectivement, que cette tâche soit laissée à un organisme indépendant comme le Conseil supérieur de l'éducation. Quant aux jugements d'ordre politique ou d'ordre humain qui doivent être portés sur le système d'enseignement, la responsabilité en incombe plutôt au ministre. Il paraît indiqué que le rapport annuel du Ministère soit surtout de caractère administratif. Certains aspects de ce rapport peuvent néanmoins être améliorés quant aux données établies. »

Autres commentaires

a. Délégation de pouvoirs

6.142 La Loi sur l'instruction publique attribue au ministre la responsabilité d'édicter les programmes d'études et les examens ministériels et de réviser les résultats d'examens. La Loi sur le ministère de l'Éducation stipule que le ministre peut déléguer, par un règlement adopté par le Gouvernement, tout pouvoir et toute fonction que lui confie la loi. Le Règlement sur la délégation de pouvoirs ne traite pas de la délégation des responsabilités en matière d'activités éducatives. Pourtant, une telle délégation existe pour l'approbation des programmes d'études en formation générale des adultes, l'approbation des examens, la conversion et la modération des notes des élèves.

b. Gestion documentaire

6.143 La gestion documentaire gouvernementale est régie par deux lois, soit la Loi sur les archives (L.R.Q., chapitre A-21.1 et modifications) et la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., chapitre A-2.1 et modifications) ainsi que par une politique du Conseil du trésor. Chaque ministère doit s'assurer notamment de la conservation des données et de leur classement adéquat. À cette fin, le Ministère a émis deux directives et nous avons constaté qu'elles ne sont pas appliquées efficacement. Par exemple, les documents sur le développement pédagogique sont classés, conservés ou détruits sans tenir suffisamment compte des plans de classification et de conservation du Ministère. Cette pratique a occasionné la perte d'une partie de la documentation sur l'encadrement des services éducatifs.

6

c. Présentation financière

6.144 Des crédits d'environ 18 M$, votés et versés comme dépenses de transfert aux commissions scolaires, servent à compenser les coûts de services rendus par les commissions scolaires au Ministère lesquels devraient normalement être imputés aux dépenses d'administration de celui-ci. Par ailleurs, des crédits de 6,5 M$ relatifs au Programme de l'éducation populaire sont présentés et votés au Programme de l'enseignement primaire et secondaire public.

6.145 Le Ministère devrait faire approuver par règlement, conformément à la loi, la délégation des responsabilités en matière d'activités éducatives.

6.146 Il devrait s'assurer de l'application de ses directives sur la gestion documentaire.

6.147 Il devrait aussi présenter les crédits qui lui sont accordés dans les postes budgétaires appropriés et se conformer aux crédits votés par l'Assemblée nationale.

Commentaire du Ministère : « *Le Ministère entend procéder, relativement à la gestion des activités éducatives, à une révision du Règlement sur la délégation de pouvoirs au cours de l'année 1990-1991.*

« *Le Ministère cherchera à rendre plus efficace l'application de ses directives sur la gestion documentaire.*

« *Le Ministère examinera avec le Conseil du trésor les modifications possibles pour la présentation des crédits.* »

Liste des recommandations

Services éducatifs

a. Orientations

6.29 Le Ministère devrait actualiser sa politique éducative d'ensemble pour qu'elle réflète la situation existante, se doter de politiques sectorielles pour chacun des services éducatifs et disposer de mécanismes adéquats de coordination et de suivi de ses politiques éducatives.

b. Suivi de gestion

6.38 Le Ministère devrait améliorer la portée et la documentation de ses indicateurs d'efficacité pour lui permettre de suivre la gestion de ses objectifs fondamentaux, des services éducatifs et des politiques particulières.

c. Encadrement des services éducatifs

6.45 Le Ministère devrait établir un plan d'ensemble portant sur l'évaluation de l'application de l'encadrement des services éducatifs.

6.46 Il devrait demander un rapport périodique sur des sujets qu'il détermine afin d'évaluer le degré d'application de la Loi sur l'instruction publique et de l'encadrement des services éducatifs et devrait exiger et analyser les rapports annuels d'activités des commissions scolaires.

d. Programmes d'études

6.61 Le Ministère devrait s'assurer que les programmes d'études de chacun des secteurs de formation sont élaborés, implantés et évalués dans le cadre d'un processus défini, et vérifier de façon structurée le degré de préparation du personnel des commissions scolaires lors de l'implantation des nouveaux programmes d'études.

6.62 De plus, il devrait revoir l'application et l'applicabilité des normes relatives au temps prescrit en formation générale des adultes.

e. Évaluation des apprentissages

6.78 Le Ministère devrait évaluer la qualité des apprentissages à la fin de chaque cycle d'études, conformément à ses énoncés d'orientations, et développer des mécanismes lui permettant de suivre les effets de la conversion et de la modération des notes.

6.79 Il devrait aussi vérifier la qualité des examens, l'exactitude des notes d'école et être informé des seuils de réussite fixés par les commissions scolaires.

Ressources humaines du réseau

a. Planification des besoins en ressources humaines

6.85 Le Ministère devrait planifier plus adéquatement les besoins du réseau des commissions scolaires en ressources humaines pour lui permettre d'avoir accès au nombre approprié de personnes possédant les qualifications requises au moment opportun.

b. Formation et perfectionnement des enseignants

6.95 Le Ministère devrait se doter d'une politique sur la formation et le perfectionnement des enseignants permettant, entre autres, de définir des standards de formation, de mettre à jour le Règlement sur le permis et le brevet d'enseignement pour qu'il corresponde aux pratiques courantes et d'établir les liens minimaux à respecter entre les qualifications officielles des enseignants et leur affectation.

c. Soutien à la gestion des ressources humaines

6.100 Le Ministère devrait développer des guides et des outils en matière d'évaluation du rendement et en promouvoir l'utilisation afin de soutenir les commissions scolaires dans la gestion de leurs ressources humaines.

6.101 Il devrait aussi disposer d'informations sur l'application des articles des conventions collectives portant sur les tâches du personnel syndiqué.

Ressources financières et matérielles du réseau

a. Processus de gestion des subventions

Mode d'allocation des ressources financières

6.108 Le Ministère devrait se doter d'un processus d'évaluation du mode d'allocation des ressources financières qui lui permette de s'assurer de l'atteinte des objectifs poursuivis par ce mode et formaliser un processus de reddition de comptes sur le transfert entre postes budgétaires.

Coordination des procédés de vérification de l'effectif scolaire

6.114 Le Ministère devrait coordonner davantage les procédés de vérification de l'effectif scolaire.

b. Suivi des subventions allouées

6.120 Le Ministère devrait disposer d'un système d'information financière qui lui permette d'exercer un meilleur suivi des subventions allouées.

c. Immobilisations des commissions scolaires

6.133 Le Ministère devrait obtenir l'information nécessaire à la conservation des immobilisations, déterminer des normes de conservation, favoriser l'entretien préventif des immeubles et avoir une connaissance globale de la sécurité dans les écoles publiques.

Évaluation d'activités de programmes

6.137 Le Ministère devrait procéder systématiquement à l'évaluation d'activités de programmes.

Reddition de comptes

6.141 Le Ministère devrait rendre compte, dans son rapport annuel à l'Assemblée nationale, de l'état des services éducatifs, de l'ensemble de ses activités sur le plan de l'encadrement des ressources humaines, financières et matérielles des commissions scolaires et des résultats obtenus en fonction de ses objectifs.

Autres commentaires

6.145 Le Ministère devrait faire approuver par règlement, conformément à la loi, la délégation de certaines activités éducatives.

6.146 Il devrait s'assurer de l'application de ses directives sur la gestion documentaire.

6.147 Il devrait aussi présenter les crédits qui lui sont accordés dans les postes budgétaires appropriés et se conformer aux crédits votés par l'Assemblée nationale.

Remarques et commentaires

Ministère de l'Environnement

Aperçu général

7.1 Le ministère de l'Environnement a été constitué en 1979 en vertu de la Loi sur le ministère de l'Environnement (L.R.Q., chapitre M-15.2). Il est issu du regroupement des Services de protection de l'environnement, de la Direction générale des eaux et de celle de l'administration du ministère des Richesses naturelles ainsi que de la Direction générale du ministère des Terres et Forêts affectée à la gestion des réserves écologiques.

7.2 Le ministère de l'Environnement a pour mission d'assurer la sauvegarde du milieu naturel et humain, de telle sorte que les citoyens et les citoyennes du Québec puissent bénéficier d'eau, d'air et d'espaces salubres en quantité suffisante pour la satisfaction de leurs besoins essentiels sur le plan de la santé, de l'esthétique et du bien-être en général. Dans le cadre de sa mission, il poursuit trois objectifs: développer les connaissances sur l'environnement et son état; prévenir les détériorations susceptibles d'être néfastes sur les milieux aquatique, atmosphérique et terrestre, et restaurer ou améliorer ces milieux.

7.3 Le Ministère administre 11 lois et plus de 50 règlements dont la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., chapitre Q-2 et modifications). De cette dernière loi découlent plusieurs programmes de conservation, de protection et de gestion de l'environnement dont les principaux portent sur la réduction des rejets industriels, l'assainissement des eaux et l'aide à l'amélioration de la gestion des fumiers.

7.4 Le ministère de l'Environnement gère 3 programmes. Pour l'année financière 1989-1990, les ressources allouées pour ces programmes étaient de 428,2 M$, dont 303,5 M$ de subventions liées au Programme d'assainissement des eaux. L'effectif permanent du Ministère comptait 1165 personnes; l'effectif occasionnel était de 233 années-personnes.

Portée de la vérification

7.5 Nous avons effectué une vérification des données financières du Ministère pour l'année financière terminée le 31 mars 1990, conformément à notre méthodologie de vérification des états financiers du gouvernement du Québec. Nous avons aussi examiné la conformité de ses activités aux lois, règlements, politiques et directives qui les régissent.

7.6 Nous avons également procédé à une vérification d'optimisation des ressources afin de déterminer si le souci d'économie et d'efficience était présent chez les responsables de la gestion, si ceux-ci avaient mis en place les moyens permettant de mesurer l'atteinte des objectifs et s'ils rendaient raisonnablement compte de leurs responsabilités. Cette vérification n'a cependant pas eu pour objet de mettre en cause le bien-fondé des politiques et des objectifs des programmes.

7.7 Nous avons vérifié les systèmes de planification, d'information de gestion et de reddition de comptes. Nos travaux ont porté plus spécifiquement sur la gestion de l'assainissement de l'eau et des ouvrages hydrauliques, sur l'utilisation de prescriptions légales et réglementaires dans le contrôle de la pollution et sur la surveillance de la qualité des eaux de consommation. Ils avaient pour objet principalement les activités de l'année financière terminée le 31 mars 1990; néanmoins, nous avons tenu compte de données d'autres années. Nous avons exclu de nos travaux les activités liées à la gestion des déchets dangereux, laquelle faisait l'objet d'une étude par la Commission d'enquête sur les déchets dangereux.

Résultats de notre vérification

Planification, évaluation et reddition de comptes

7.8 Au cours des dernières années, les attentes de la population et les problèmes environnementaux ont pris beaucoup d'importance. Dans un contexte de changement continuel, le Ministère a fourni des efforts appréciables pour préciser sa mission, définir de nouvelles orientations, se donner des priorités et affecter ses ressources dans les secteurs qu'il jugeait les plus problématiques.

7.9 Ainsi, le Ministère a entrepris en 1985 le développement d'un système de planification orienté sur la mesure de l'effet prévu de ses interventions sur la qualité de l'environnement. Ce système regroupe les activités et les ressources sous 18 champs d'action, chacun ayant des objectifs environnementaux particuliers et des priorités de réalisation. Le détail du budget 1989-1990 pour chacun des champs d'action est présenté à la fin de ce chapitre (voir p. 140).

7.10 La mise en place du système n'est pas encore terminée. D'une part, la planification à long terme n'est pas complète. Les objectifs des champs d'action ne sont pas tous suffisamment précisés et mesurables, et les indicateurs de performance environnementale des interventions du Ministère ne sont pas tous définis.

7.11 D'autre part, le lien avec la planification opérationnelle n'est pas assuré. Les objectifs des champs d'action n'ont pas tous été traduits en plans d'action; les priorités de la haute direction ne se retrouvent pas systématiquement dans la programmation des directions; les responsabilités à l'égard de l'atteinte des objectifs des champs d'action n'ont pas été clairement déterminées ni attribuées.

7.12 En conséquence, les ressources du Ministère risquent d'être monopolisées par des événements ponctuels, plutôt que vers des efforts de prévention et de conservation de l'environnement, efforts dont dépendent l'atteinte de ses objectifs stratégiques et, en fin de compte, l'accomplissement de sa mission.

7.13 Par ailleurs, les activités du Ministère ne font pas l'objet de vérification interne et il n'y a pas eu d'évaluation des programmes. Ainsi, le Ministère se prive de moyens pouvant l'assurer que ses activités sont conformes aux lois, règlements et politiques et qu'elles répondent aux objectifs.

7.14 Le Ministère n'a déposé son rapport annuel de l'année financière terminée le 31 mars 1989 qu'en juin 1990. Ainsi, l'obligation légale de rendre compte en temps opportun du résultat de ses activités à l'Assemblée nationale, n'a pas été respectée.

7.15 Le Ministère devrait compléter sa planification à long terme et mettre en place les mécanismes pour assurer sa réalisation.

7.16 Il devrait également évaluer ses programmes et rendre compte de ses activités en temps opportun à l'Assemblée nationale.

Commentaire du Ministère: « *Dans un souci d'optimisation des ressources, le ministère de l'Environnement a effectué au cours de l'année 1985-1986 un exercice de planification stratégique qui a conduit à la mise en place à compter de 1987 d'un système de gestion par résultats. Ce système vise une meilleure articulation de l'action du Ministère en fonction de sa mission en précisant d'une part ses orientations, ses objectifs et ses interventions et en se donnant d'autre part des mécanismes de mesure de l'effet de ses interventions sur l'environnement et ses milieux.*

« Le Ministère reconnaît que les contraintes conjoncturelles survenues depuis août 1988 avec l'accident écologique de St-Basile-le-Grand ont eu pour conséquence de ralentir sensiblement le rythme d'implantation de cette approche de gestion. Bien que le Ministère ait dû allouer des ressources substantielles à des événements ponctuels au cours des dernières années, il maintient sa préoccupation d'axer son action et ses efforts vers la prévention et la conservation de l'environnement.

« En fonction des ressources dont il disposait pour faire face à ses nombreux mandats le Ministère a choisi de ne pas se donner de système de vérification interne. Par ailleurs, bien qu'il n'ait pas procédé à des évaluations de programmes proprement dites, il a consacré des efforts importants dans la définition de ses produits et de ses opérations et dans l'identification d'éléments de mesure de ses actions en se dotant d'indicateurs administratifs et d'impact environnemental. C'est dans ce contexte que les unités opérationnelles ont amorcé l'implantation de mécanismes internes leur permettant de s'assurer que leurs activités sont conformes aux lois, règlements et politiques en vigueur.

« Quant à l'analyse de programme au sens de la directive du Conseil du trésor, le Ministère amorcera au cours de la présente année, sa mise en oeuvre à partir des éléments de base qu'il a développés.

« Enfin, des changements organisationnels survenus au cours de l'exercice 1989-1990 ont occasionné des délais quant au dépôt du rapport annuel à l'Assemblée nationale; il a été effectivement déposé le 21 juin 1990. »

Contrôle de la pollution

a. Gestion de l'assainissement de l'eau

7.17 En 1978, le Gouvernement instaurait le Programme d'assainissement des eaux du Québec lequel vise essentiellement l'assainissement des eaux usées municipales. Le Ministère, la Société québécoise d'assainissement des eaux et les municipalités sont les principaux responsables de la réalisation des ouvrages d'assainissement. Il est prévu que les coûts des travaux de ce programme s'élèveront à plus de 6 milliards de dollars. L'assistance financière du Gouvernement prend la forme de remboursement du capital et des intérêts afférent au financement de ces travaux. Sa quote-part dans ce programme est de l'ordre de 85 p. cent, le solde étant à la charge des municipalités. Au 31 mars 1990, 4,8 milliards de dollars avaient été autorisés pour des travaux d'assainissement.

7.18 Le principal objectif de ce programme consiste en la récupération ou la préservation des usages de l'eau tels que l'alimentation en eau potable, la baignade, la pêche et la formation de milieux favorables à la vie aquatique. Le Ministère doit réaliser cet objectif en recherchant le maximum d'avantages pour l'environnement à des coûts minimaux.

7.19 Avant d'intervenir, le Ministère doit spécifier les usages du cours d'eau à récupérer ou à préserver afin de définir le degré de qualité de l'eau requis, la technologie appropriée pour l'atteindre et les coûts d'assainissement afférents.

7.20 Il doit aussi évaluer l'état du milieu à récupérer ou à préserver pour être en mesure, par la suite, de quantifier l'effet de ses interventions de dépollution. Le Ministère doit donc connaître les caractéristiques des cours d'eau, ainsi que la nature et la quantité des polluants qui y sont rejetés par les différents pollueurs.

7.21 Par la suite, il doit évaluer le résultat de ses interventions, c'est-à-dire estimer le rendement des ressources affectées au programme.

7.22 Les usages à récupérer ou à préserver. De façon générale, le Ministère détermine les usages des cours d'eau à récupérer ou à préserver. Par contre, il évalue rarement les bénéfices anticipés ou l'importance qu'il accorde à ces usages.

7.23 La réalisation de travaux d'assainissement, sans une évaluation des bénéfices qui peuvent en résulter, risque de conduire à des efforts de dépollution insuffisants ou disproportionnés.

7.24 Par exemple, la qualité de l'eau requise pour l'utilisation d'une plage fréquentée annuellement par 100 baigneurs étant la même que celle pour 10 000 baigneurs, il est important d'évaluer les bénéfices liés à cet usage de l'eau puisque les exigences technologiques et les coûts sont les mêmes dans les deux cas.

7.25 Qualité du milieu et connaissance des pollueurs. Le Ministère n'a une connaissance que partielle du degré de pollution des cours d'eau et des responsables de la situation. En effet, il n'existe pas de collecte systématique de données sur la qualité de l'eau et sur la vie aquatique pour chacun des cours d'eau. La connaissance qu'a le Ministère des contaminants conventionnels, soit ceux n'offrant pas de toxicité directe, lui vient d'un réseau de mesures couvrant 24 cours d'eau, dont 16 depuis 1989, sur une possibilité de 130. Pour les produits toxiques, le réseau est très limité. Recueillie de façon systématique et sur une plus grande échelle, cette information sur les contaminants conventionnels et les produits toxiques permettrait de déterminer plus précisément la nature et la portée des interventions d'assainissement requises et de choisir les équipements en fonction des besoins.

7.26 De plus, il n'existe pas de mécanisme de cueillette et de traitement de données pour déterminer la charge et la concentration des contaminants rejetés par les pollueurs. Ainsi, l'effort de dépollution se fait, généralement, sans une connaissance suffisante du degré de pollution du cours d'eau et de la nature des rejets des pollueurs.

7.27 Évaluation du rendement des interventions d'assainissement. Le Programme d'assainissement des eaux a porté, jusqu'à maintenant, surtout sur la dépollution des eaux des réseaux municipaux. La pollution industrielle hors réseau et la pollution agricole représentent, en matière de demande biologique en oxygène, respectivement 5 et 7 fois la charge de pollution rejetée dans les égouts domestiques par l'ensemble de la population du Québec. On observe également dans certains cas que l'importance de la pollution agricole masque les efforts de dépollution municipale.

7.28 Le Ministère affecte annuellement d'importantes sommes dans l'assainissement des eaux usées municipales, sans comparer les coûts et les résultats d'un traitement de dépollution industriel, agricole ou urbain. De plus, depuis son implication dans le programme, il n'a pas procédé à l'évaluation des usages récupérés grâce à ses interventions. Dans les rares cas où il a évalué l'amélioration de la qualité de l'eau, il n'a pas déterminé jusqu'à quel point les usages avaient été récupérés ou préservés.

7.29 Conséquemment, hormis les quelques cas ou il a évalué l'amélioration de la qualité de l'eau, le Ministère n'a pas mesuré les progrès réalisés quant à la qualité des cours d'eau et au rendement des ressources investies dans le Programme d'assainissement des eaux, ni rendu compte de l'impact de ses interventions.

7.30 Le Ministère devrait évaluer les bénéfices liés aux usages à récupérer ou à préserver pour mieux établir les priorités de ses interventions.

7.31 De plus, il devrait poursuivre son effort de collecte de données sur la qualité de l'eau ainsi que sur la vie aquatique et instaurer un système de collecte et de traitement de données lui permettant de connaître les charges et les concentrations de contaminants et leurs responsables.

7.32 En outre, il devrait comparer les coûts et les résultats des interventions d'assainissement des différentes sources de pollution pour lui permettre d'identifier celles ayant la meilleure rentabilité environnementale.

7.33 Enfin, le Ministère devrait mesurer le rendement des ressources et l'atteinte des objectifs du Programme d'assainissement des eaux et en rendre compte.

Commentaire du Ministère: « *Les solutions gouvernementales retenues en matière d'interventions d'assainissement visent l'amélioration de la qualité de l'eau, la récupération et/ou la préservation des usages et la meilleure rentabilité environnementale.*

« Le Ministère reconnaît l'importance d'améliorer ses connaissances sur les charges polluantes déversées dans les cours d'eau. Il déploie actuellement des efforts dans ce sens via le Programme de suivi des équipements d'épuration (urbains et industriels). Les résultats obtenus grâce à ce système de suivi, prévu dans le cadre de la réglementation en élaboration, permettront d'obtenir un portrait dynamique des charges polluantes déversées dans les cours d'eau. L'approche visant les 50 entreprises significatives inscrites au Programme d'action Saint-Laurent et le Programme de réduction des rejets industriels s'inscrivent dans cette démarche.

« À la fin des années 1970, l'option gouvernementale a été d'investir de fortes sommes dans le secteur municipal avec la volonté de donner l'exemple et de provoquer un effet d'entraînement sur les autres secteurs. Les effets escomptés sur les secteurs industriel et agricole n'ont pas été atteints au cours des années qui ont suivi. Ainsi, à l'été 1988, entrait en vigueur le Programme d'aide à l'amélioration de la gestion des fumiers pour le volet agricole et le Programme de réductions des rejets industriels (PRRI) était annoncé.

« Le degré d'avancement des programmes d'assainissement et leurs modalités de réalisation particulières font que les interventions de dépollution à l'égard des différentes sources de pollution n'ont pas été effectuées simultanément; ainsi, la comparaison des coûts des interventions d'assainissement des différentes sources de pollution n'a pu être faite. Toutefois, les solutions d'assainissement retenues concernant les 3 sources majeures de pollution visent l'amélioration de la qualité de l'eau et en conséquence la récupération et/ou la préservation des usages.

« Le Ministère consacre présentement des ressources importantes au suivi de cours d'eau où des interventions d'assainissement ont été réalisées dans le cadre du Programme d'assainissement des eaux. Les informations recueillies servent principalement à évaluer l'impact des interventions d'assainissement et de vérifier l'atteinte des objectifs d'assainissement. »

b. Pollution urbaine

7.34 Construites dans le cadre du Programme d'assainissement des eaux, on compte 216 stations d'épuration des eaux usées actuellement en exploitation; pour 194 d'entre elles, la Société québécoise d'assainissement des eaux a agi à titre de maître d'oeuvre.

7.35 Un cadre de gestion, approuvé par le Gouvernement, précise, entre autres, les responsabilités de la Société, des municipalités et du Ministère. Ce dernier assume un rôle de planification et de contrôle et il approuve les objectifs de dépollution des

ouvrages projetés, les coûts admissibles aux subventions, la conception et les estimations de ces ouvrages. Les municipalités, quant à elles, donnent leur point de vue sur le choix des traitements des eaux et voient à l'exploitation des ouvrages d'assainissement. Elles sont maîtres d'oeuvre de la réalisation des projets ou confient cette responsabilité et le financement afférent à la Société. Celle-ci est aussi responsable, depuis 1988, du suivi technique des ouvrages d'assainissement de certaines petites municipalités.

7.36 Boues résultant du traitement conjoint des eaux usées domestiques et industrielles. Le Ministère a jusqu'à maintenant favorisé un traitement conjoint des eaux usées domestiques et industrielles dans les stations d'épuration municipales, notamment parce qu'un tel traitement comporte certains avantages environnementaux. Toutefois, les boues résultant de ce traitement conjoint ne respectent pas, pour certaines stations d'épuration, les critères de qualité requise pour la valorisation agricole en raison, entre autres, d'une teneur élevée en métaux lourds et de la présence de substances toxiques.

7

7.37 Avant 1989, le Ministère ne faisait pas toujours d'études coûts-avantages des autres moyens avant d'autoriser un traitement conjoint. Plusieurs des stations d'épuration actuellement en usage produisent des boues impropres à la valorisation agricole et le Ministère n'a pas mis en place les moyens suffisants pour contrôler la disposition de ces boues.

7.38 Le Ministère devrait contrôler la disposition des boues produites par les stations d'épuration municipales.

Commentaire du Ministère: « *Le Ministère considère souhaitable que des ajustements soient apportés au Programme d'assainissement des eaux visant à favoriser une meilleure gestion des boues produites par les stations d'épuration municipales et notamment faciliter leur disposition qui est sous la responsabilité des municipalités.* »

7.39 Dimensions des stations d'épuration. Le Ministère détermine la charge de pollution qu'un cours d'eau peut tolérer compte tenu des usages à récupérer ou à préserver, de la qualité de l'eau et de sa capacité à diluer les contaminants. Il fixe ensuite un niveau de traitement, à partir duquel le concepteur détermine les dimensions requises du système de traitement des eaux usées qui sont déversées dans ce cours d'eau.

7.40 D'une part, le Ministère impose un traitement minimal, même si le cours d'eau pourrait tolérer un degré de pollution plus grand des effluents qui y sont rejetés. D'autre part, il a préparé une table de concordance pour lui permettre d'évaluer la dimension des stations d'épuration de type « étangs aérés » lorsque celles-ci ont pour objectif de traitement de réduire les coliformes fécaux. Nous avons constaté que les données utilisées pour la préparation de cette table diffèrent de façon importante de ce que l'on retrouve dans la documentation scientifique; en conséquence, des étangs aérés pourraient être trop petits pour rencontrer l'objectif de traitement des coliformes fécaux.

7.41 L'imposition d'un traitement minimal ainsi qu'une connaissance insuffisante de l'efficacité du traitement des coliformes fécaux dans les étangs aérés pourraient amener une mauvaise évaluation de la dimension des stations d'épuration.

7.42 Le Ministère devrait revoir ses normes de conception des stations d'épuration eu égard aux besoins du milieu à dépolluer.

7.43 Il devrait aussi poursuivre ses études sur la dimension des étangs aérés par rapport aux objectifs de diminution de concentration des coliformes fécaux.

Commentaire du Ministère: « *L'application de cette politique d'imposer un traitement minimum des eaux usées des municipalités, constitue déjà une mesure de prévention non négligeable dans un contexte où l'ensemble des polluants n'est pas nécessairement évalué. Il faut aussi assurer un minimum d'équité entre les municipalités considérant que des projets d'assainissement sont terminés, certains en cours de réalisation, d'autres à venir.*

« *Il existe beaucoup de théories reconnues et enseignées sur le traitement des coliformes fécaux. En pratique, plusieurs facteurs extérieurs (variation des charges polluantes, rendement pratique des équipements versus le rendement théorique, phénomènes biologiques, etc...) peuvent influencer la performance de tels systèmes.*

« *Les tables de concordance utilisées par le Ministère ont un caractère empirique, étant constituées à partir de données factuelles de terrain. Selon les informations colligées jusqu'à maintenant, les dimensions retenues pour les étangs aérés donnent généralement les résultats escomptés.* »

7.44 Responsabilités de la réalisation des travaux. Le Ministère autorise et subventionne les ouvrages d'assainissement des eaux des municipalités. Il doit donc suivre la réalisation des projets afin de s'assurer que les solutions proposées permettent d'atteindre les objectifs au meilleur coût.

7.45 Pourtant, il subventionne le coût de modifications aux plans et devis ou de correctifs majeurs aux projets sans obtenir, de la part du maître d'oeuvre, les informations qui lui permettraient de clarifier la responsabilité des différents intervenants quant au partage des coûts relatifs à ces changements. Par conséquent, la municipalité, ou la Société québécoise d'assainissement des eaux lorsqu'elle agit comme maître d'oeuvre à sa place, n'est pas incitée à identifier les causes et les responsables des modifications ou des correctifs apportés et, s'il y a lieu, à prendre les mesures appropriées pour que ceux-ci en assument les frais.

7.46 Le cadre de gestion précise notamment les responsabilités du Ministère et de la Société en ce qui a trait aux variations de coûts par rapport à ceux prévus lors de la demande d'admissibilité du projet, au respect des échéanciers et à la qualité des travaux. Ainsi, les écarts concernant ces éléments peuvent être imputables au Ministère ou à la Société. Toutefois, compte tenu que la Société est en mesure, en tant que gestionnaire de projet, de disposer de toutes les informations concernant l'évolution des projets, elle devrait produire au Ministère, à sa demande, les informations de gestion pertinentes.

7.47 Le Ministère devrait obtenir, du maître d'oeuvre, les informations qui lui permettraient de clarifier les responsabilités des différents intervenants à propos des modifications aux plans et devis ou de correctifs majeurs apportés aux ouvrages qu'il subventionne.

7.48 Il devrait également exiger de la Société québécoise d'assainissement des eaux les informations de gestion sur l'évolution des coûts des projets, sur la qualité des travaux et sur le respect des échéanciers.

Commentaire du Ministère: « *Le Ministère entend être plus vigilant dans la consignation au dossier de l'ensemble des motifs justifiant les correctifs apportés. Toutes les fois que la responsabilité d'un intervenant a été raisonnablement démontrée, les coûts lui furent imputés.*

« *Quant aux informations de gestion à obtenir, le Ministère déterminera avec la Société québécoise d'assainissement des eaux les données les plus pertinentes en matière de suivi de gestion.* »

7.49 Information et outil de gestion. Au terme de la réalisation des ouvrages d'assainissement urbain, le Ministère n'exige pas formellement des maîtres d'oeuvre le certificat attestant la conformité des ouvrages aux plans et devis qu'il a approuvés.

7.50 Il n'analyse pas systématiquement dans quelle mesure la conception, le calendrier de réalisation ainsi que les coûts de construction et d'exploitation des ouvrages d'assainissement ont été conformes à ce qui était prévu. Ainsi, il peut difficilement modifier sa planification et la conception des projets futurs.

7.51 De plus, bien que le Programme d'assainissement des eaux existe depuis plus de dix ans, les systèmes d'information et les outils facilitant sa gestion sont peu élaborés. À titre d'exemples, mentionnons le manque de données sur les pollueurs de chaque municipalité, le peu de règles écrites sur les contrôles financiers et administratifs du programme ainsi que le peu de suivi sur les calendriers de réalisation et sur les justifications des délais.

7.52 Le Ministère devrait s'assurer que les travaux autorisés et subventionnés ont été réalisés conformément aux plans et devis.

7.53 Il devrait analyser a posteriori les projets d'assainissement réalisés afin d'apporter les modifications nécessaires à la planification et à la conception des projets futurs.

7.54 Enfin, il devrait mettre en place des outils favorisant une gestion plus adéquate du Programme d'assainissement des eaux.

Commentaire du Ministère: *« La conformité des travaux réalisés par rapport aux plans et devis est effectuée systématiquement par la Société québécoise d'assainissement des eaux via sa procédure d'acceptation provisoire et finale. Le Ministère entend dorénavant demander aux responsables de la surveillance des travaux le certificat de conformité des ouvrages aux plans et devis autorisés.*

« Il existe des échanges constants entre le personnel technique responsable du suivi de l'exploitation des usines d'épuration et celui responsable de l'évaluation et de l'approbation des équipements. Le Ministère est à évaluer la pertinence d'accroître les ressources nécessaires au suivi à posteriori des projets d'assainissement.

« Le Règlement sur les attestations d'assainissement, actuellement en préparation, s'appliquera également aux ouvrages municipaux d'assainissement; dès lors, les municipalités devront informer le Ministère de la conformité des rejets de ces ouvrages aux normes en vigueur.

« À l'égard des contrôles administratifs et financiers, des procédures ont été écrites au cours de la dernière année relativement à la préparation des conventions de principe et de réalisation ainsi qu'à l'indexation des ouvrages. Au cours de la prochaine année d'autres procédures seront préparées concernant le suivi des montants des ententes, l'autorisation des ouvrages, le contrôle des remboursements du Gouvernement et l'admissibilité définitive des ouvrages. »

7.55 Suivi de l'exploitation des stations d'épuration. L'exploitation, le maintien en bon état et le fonctionnement des stations d'épuration relèvent des municipalités et elles doivent en rendre compte au Ministère. Nous avons noté que les rapports de certaines municipalités étaient incomplets ou produits tardivement, sans que le Ministère ait pris des mesures pour corriger la situation. D'ailleurs, le suivi exercé par le Ministère sur ces responsabilités dévolues aux municipalités n'est pas encadré de directives.

7.56 En outre, les municipalités s'engagent à adopter des règlements sur les branchements privés à l'égout et sur les déversements industriels, parce que la quantité

et la qualité des eaux déversées dans les réseaux d'égouts jouent un rôle important dans l'efficacité et le bon fonctionnement des ouvrages d'assainissement. Plusieurs municipalités n'ont pas adopté de règlements à ces effets bien que certaines d'entre elles exploitent des ouvrages qui ont déjà reçu l'avis de conformité du Ministère.

7.57 Le manque de surveillance gouvernementale quant à l'exploitation adéquate des stations d'épuration pourrait entraîner un mauvais fonctionnement, voire conduire à leur abandon, comme ce fut le cas pour plusieurs stations construites avant l'entrée en vigueur du programme en 1978.

7.58 Le Ministère devrait assurer un suivi de l'exploitation des stations d'épuration.

7.59 Il devrait aussi exiger des municipalités qu'elles adoptent des règlements sur les branchements et les rejets dans les réseaux d'égouts.

Commentaire du Ministère: « *Le Ministère entend développer au cours des prochains mois les outils et les guides nécessaires afin d'assurer le suivi et le contrôle des stations d'épuration et de négocier avec les municipalités le partage des responsabilités qui y sont associées.*

« *L'adoption de tels règlements par les municipalités est actuellement requise avant la signature de toute convention de réalisation. À cet effet un règlement est présentement en cours d'élaboration en vue de s'assurer du respect de ces règlements par les municipalités.* »

c. Pollution industrielle

7.60 Élaboration et mise à jour de la réglementation. La réglementation élaborée par le Ministère et proposée au Gouvernement pour protéger les milieux environnementaux requiert l'actualisation de ses connaissances sur l'environnement à l'égard principalement des contaminants et des pollueurs majeurs.

7.61 Or, il ne possède pas de répertoire complet et à jour des entreprises industrielles précisant, pour chacune d'elles, la nature, la quantité et les concentrations de contaminants qu'elles rejettent dans l'environnement. Ce manque d'information ne favorise pas la planification du développement ni la mise à jour des règlements.

7.62 Nous avons constaté, entre autres, que le Règlement sur la qualité de l'atmosphère ne contient aucune norme pour plus de 300 contaminants toxiques pouvant être émis par les industries. Des entreprises de différents secteurs industriels rejettent donc des contaminants toxiques dans l'environnement alors que ces contaminants n'ont pas fait l'objet de normes réglementées.

7.63 De plus, les exigences actuelles ne permettent pas de limiter les rejets industriels en fonction de la tolérance des milieux environnementaux et des meilleures technologies disponibles et économiquement réalisables. Ainsi, ces exigences ne sont ni suffisantes ni assez à jour pour assurer la protection des milieux environnementaux. Toutefois, le Programme de réduction des rejets industriels, en voie d'implantation, vise à corriger cette situation.

7.64 Le Ministère devrait recueillir l'information nécessaire pour développer et mettre à jour sa réglementation et s'assurer qu'elle soit suffisante pour garantir la protection des milieux environnementaux.

Commentaire du Ministère: « *Le Programme de réduction des rejets industriels* (PRRI) *a comme objectif de contrôler et d'assainir les rejets industriels en s'adressant en priorité aux plus*

gros pollueurs et en accordant une attention particulière aux polluants toxiques. Pour ce faire, le Ministère élabore actuellement une réglementation sur les rejets liquides visant à imposer des normes minimales que devront respecter les industries. Également, la réglementation sur les rejets atmosphériques et sur les déchets dangereux est en cours de modification afin d'ajuster et de compléter les normes et exigences relatives à ces rejets.

« De plus, le Règlement sur les fabriques de pâtes et papiers et celui sur les effluents liquides des raffineries de pétrole sont en voie de modification afin de permettre de mieux articuler les exigences environnementales propres à ces secteurs industriels.

« La détermination de nouvelles normes de rejets ou l'ajustement de celles déjà existantes s'inspirera de l'approche de l'Agence américaine de protection de l'environnement qui a été également suivie par l'Ontario. Cette approche est basée sur la capacité technologique d'atteindre différents niveaux de réduction des rejets industriels de polluants conventionnels et toxiques. Les normes de rejets tiendront compte également du contexte québécois.

« Le PRRI s'appuie sur l'émission d'une attestation d'assainissement aux industries qui contiendra toutes les exigences réglementaires du Ministère vis-à-vis une industrie particulière. Toutefois, dans le cas où la seule application des normes de rejets réglementaires s'avérerait insuffisante pour protéger les milieux récepteurs sensibles, la loi prévoit que le ministre pourra imposer des normes de rejets plus contraignantes.

« L'étape de caractérisation des rejets dans le processus d'émission de l'attestation d'assainissement permettra au Ministère de connaître l'ensemble des polluants rejetés par une industrie particulière ainsi que leurs impacts sur le milieu récepteur. Cependant, cette tâche est une responsabilité qui appartient, en premier lieu, aux producteurs de ces rejets. Les résultats de cette caractérisation des rejets industriels permettront de compléter les connaissances du Ministère et éventuellement de mettre à jour la réglementation. »

7

7.65 Autorisation des activités. Conformément à la Loi sur la qualité de l'environnement, le Ministère doit autoriser les activités industrielles.

7.66 Toutefois, les systèmes en place ne permettent pas au Ministère d'être informé de l'implantation des entreprises ou des modifications à leurs procédés de fabrication. Par conséquent, ces entreprises peuvent rejeter des contaminants dans l'environnement au delà des normes permises.

7.67 Le Ministère a émis des certificats d'autorisation à des entreprises sans s'assurer que toutes les analyses des impacts de leurs rejets sur les milieux aquatique, atmosphérique et terrestre avaient été effectuées. Ces certificats ne font pas état des objectifs de traitement que les industries doivent atteindre pour assurer la qualité désirée du milieu récepteur; de plus, ils ne font pas toujours état des normes de rejets industriels pour l'ensemble des contaminants rejetés par l'industrie. En outre, pour les contaminants mentionnés sur le certificat, les normes ne sont pas toujours exprimées quant à la charge journalière et à la concentration, éléments pourtant nécessaires afin d'assurer le suivi de la qualité des effluents.

7.68 Le Ministère devrait prendre les moyens pour être informé de l'implantation d'entreprises et des modifications à leurs techniques de fabrication et devrait s'assurer que les analyses des impacts de leurs rejets sur les milieux récepteurs soient effectuées avant l'émission des certificats d'autorisation.

7.69 Il devrait aussi préciser le contenu des certificats d'autorisation.

Commentaire du Ministère: « *Le Ministère a envisagé différentes modalités pour disposer des informations requises à l'égard des activités industrielles dont notamment l'obtention de la collaboration des municipalités ou l'accès à des banques d'informations des autres ministères.*

« *Dans cet optique, le Ministère est sur le point de conclure une entente avec la Société de développement industriel du Québec en vertu de laquelle le Ministère sera systématiquement informé de l'implantation ou de la modification d'une industrie portée à l'attention de la Société. La Société, en collaboration avec le Ministère, exigera les preuves de conformité aux normes environnementales avant de fournir une aide financière à une industrie. D'autres ententes similaires avec des ministères exploitant des banques de données dans le domaine industriel seront éventuellement conclues.*

« *Également, les projets majeurs de nature industrielle pour lesquels des études de répercussions environnementales sont requises en vertu de l'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement font l'objet d'une procédure spécifique d'évaluation environnementale. Cette procédure vise à assurer l'évaluation des répercussions environnementales des projets majeurs, dès les premières étapes de planification, et avant l'exécution de tous travaux. Elle permet également de juger de leur acceptabilité sur le plan environnemental.*

« *Quant au contenu des certificats dans les projets les plus importants, les objectifs et les normes à respecter y sont indiqués et le Ministère prévoit étendre progressivement cette pratique à tous les certificats d'autorisation.* »

7.70 Suivi des interventions. Le Ministère doit s'assurer que les procédés et les systèmes de fabrication et de transformation de l'industrie respectent ses exigences et que leurs rejets sont conformes aux autorisations émises.

7.71 À l'exception du secteur des pâtes et papiers, lequel est réglementé, le suivi périodique du respect des normes prévues aux programmes d'assainissement et aux certificats d'autorisation est pratiquement inexistant.

7.72 Le Ministère n'a pas de plan d'inspection ni de critères déterminant la portée et l'étendue des inspections. Il ne vérifie pratiquement pas la qualité des rejets des entreprises. Il ne dispose pas des moyens lui permettant d'exiger ces données des industries.

7.73 Dans des cas où le Ministère a constaté des infractions et émis des avis auxquels les industries n'ont pas réagi, il n'a pas pris d'autres moyens pour les obliger à se conformer aux avis. Nous n'avons pas retrouvé au dossier les justifications de cette situation.

7.74 Le Ministère devrait exercer un suivi sur la qualité des rejets des industries.

7.75 Il devrait aussi se doter d'un plan d'inspection et de critères déterminant la portée et l'étendue des inspections.

7.76 Enfin, il devrait justifier et consigner au dossier l'absence de suivi des avis d'infraction.

Commentaire du Ministère: « *Le Ministère est présentement à élaborer un règlement de base dans le domaine de l'eau qui contiendra des modalités pour exercer un suivi des effluents industriels.*

« *Également, ce règlement exigera des industries qu'elles fournissent au Ministère des données sur la qualité de leurs effluents. Le traitement de ces données par le nouveau système*

informatique sur les sources polluantes industrielles permettra au Ministère d'orienter ses inspections et actions correctives.

« Le secteur des opérations régionales est à développer un programme détaillé d'inspection en matière de déchets dangereux. D'ici trois ans, le secteur des opérations régionales souhaite avoir complété tous les programmes d'inspection requis en vertu de la réglementation présentement en vigueur.

« La mise en place de ces différents programmes d'inspection permettra notamment de s'assurer d'un meilleur suivi des avis de correction et d'infraction émis.

« Enfin, le Ministère par la création d'une Direction des enquêtes s'est doté de moyens d'interventions accrus dans le traitement et le suivi des infractions. »

d. Pollution agricole

7.77 Les principaux éléments de la prévention de la pollution agricole sont le Règlement sur la prévention de la pollution des eaux par les établissements de production animale, le Programme d'aide à l'amélioration de la gestion des fumiers et la Loi sur les pesticides (L.R.Q., chapitre P-9.3 et modifications).

7.78 La réglementation sur la pollution des eaux par les établissements de production animale a pour but de prévenir la pollution agricole en limitant le développement de nouveaux établissements de production animale là où la superficie des sols est insuffisante pour permettre l'épandage adéquat des fumiers et des lisiers.

7.79 Pour sa part, le Programme d'aide à l'amélioration de la gestion des fumiers, entré en vigueur en juillet 1988, consiste, entre autres, à assister financièrement les producteurs agricoles pour la construction ou l'amélioration de structures d'entreposage des fumiers et l'achat d'équipement pour l'épandage. L'aide prévue est de l'ordre de 388 M$ sur une période de 10 ans.

7.80 Enfin, pour permettre au Ministère de connaître l'utilisation qui en est faite, les vendeurs et utilisateurs de pesticides titulaires de permis doivent, en vertu de la Loi sur les pesticides, lui transmettre annuellement un état des transactions effectuées.

7.81 Prévention de la pollution agricole. Avant 1990, le Ministère ne disposait pas des données nécessaires au contrôle de la disponibilité des sols; il ne pouvait ainsi appliquer adéquatement le Règlement sur la prévention de la pollution des eaux par les établissements de production animale.

7.82 Ainsi, il a autorisé des augmentations de cheptel, même si la disponibilité des sols dans les municipalités concernées était insuffisante. Selon une étude récente du Ministère, il y aurait, dans environ 90 municipalités, des surplus de déjections animales. De plus, 3 000 producteurs ne disposeraient pas des superficies nécessaires à l'épandage du fumier; les surplus qu'ils épandent en forte dose représentent la déjection du quart du cheptel québécois.

7.83 Aide à l'amélioration de la gestion des fumiers. Dans le cadre du Programme d'aide à l'amélioration de la gestion des fumiers, le Ministère ne respecte pas nécessairement un ordre prioritaire lorsqu'il subventionne les structures d'entreposages susceptibles d'améliorer la qualité de l'environnement. En effet, en 1989-1990, seulement 27 p. cent du budget annuel du programme a été attribué à des corrections jugées prioritaires. Les autres subventions ont été accordées selon l'ordre chronologique de la réception des demandes. Ainsi, des dossiers de producteurs présentant des problè-

mes importants de gestion de fumiers demeurent en attente. Cette approche rend difficile l'évaluation de l'effet des interventions sur le milieu et la récupération des usages.

7.84 Contrôle des pesticides. Lorsqu'il a privilégié l'approche réglementaire pour contrôler l'utilisation des pesticides, le Ministère a examiné différentes solutions. Toutefois, il ne les a pas comparées sur la base coûts-avantages. Par conséquent, le Ministère n'a pas l'assurance que la solution retenue est la plus efficace et la plus efficiente.

7.85 Le Ministère a aussi sous-évalué les ressources nécessaires à l'application de l'approche réglementaire. Il fait donc peu de vérification des activités des détenteurs de permis. De plus, il n'exige pas que les vendeurs et utilisateurs de pesticides détenteurs de permis lui transmettent les états des transactions qu'ils ont effectuées et n'analyse pas tous ceux qui lui sont transmis.

7.86 Suivi des interventions. En matière de projets agricoles, mis à part les travaux réalisés dans le cadre du Programme d'aide à l'amélioration de la gestion des fumiers, le Ministère ne vérifie pas d'une façon systématique, s'ils sont conformes au certificat d'autorisation. Seulement 4 p. cent des projets réalisés entre 1980 et 1987 ont fait l'objet d'une inspection et, en général, leur taux de conformité aux certificats d'autorisation se situe entre 10 et 33 p. cent.

7.87 À l'exception des établissements de production animale pour lesquels des conventions d'épandage ont été signées dans le cadre du Programme d'aide à l'amélioration de la gestion des fumiers, le Ministère ne contrôle pas ou peu le lieu, la qualité et le moment de l'épandage du fumier. Il n'existe pas de plan d'inspection ou de vérification des registres d'épandage permettant de s'assurer de la conformité des lieux et des quantités d'épandage de fumier.

7.88 De plus, le Ministère ne possède pas les données requises pour évaluer l'ensemble des activités agricoles et ainsi, assurer une gestion efficiente de ses interventions de suivi. Même si des données ont été et continuent d'être compilées, le Ministère ne dispose d'aucun mécanisme pour les mettre à jour.

7.89 Le Ministère devrait prendre les moyens pour s'assurer que les propriétaires d'établissements de production animale disposent des superficies de terre nécessaires à l'épandage du fumier et que l'épandage des fumiers s'effectue conformément aux règlements.

7.90 Il devrait aussi s'assurer que les projets agricoles réalisés sont conformes aux certificats d'autorisation.

7.91 En matière d'entreposage des fumiers, il devrait intervenir selon un ordre de priorités qu'il aura établi conformément à l'évaluation des usages et des objectifs relatifs à la qualité de l'eau.

7.92 De plus, avant de retenir un moyen de contrôle de la pollution agricole, notamment les pesticides, il devrait comparer les coûts et les avantages des solutions envisagées.

7.93 Enfin, il devrait obtenir les états de transactions effectuées des vendeurs et utilisateurs de pesticides afin de connaître l'utilisation qui est faite des pesticides.

Commentaire du Ministère: « *Par les modifications réglementaires proposées, le Ministère vise justement à corriger cette situation afin que les producteurs qui réalisent des projets disposent de toutes les superficies d'épandage requises pour un épandage agronomique et environnemental adéquat.*

« *Les ministères de l'Environnement et de l'Agriculture des Pêcheries et de l'Alimentation collaborent actuellement à la mise au point d'une politique intégrée de protection des cours d'eau au Québec. Cette politique qui intégrerait tous les éléments requis à une réelle protection de la qualité des cours d'eau est basée sur des plans de conservation des ressources eau et sol. Un des volets importants de ce plan est l'épandage des déjections animales. Il est prévu dans la mise en vigueur de cette politique que tous les producteurs agricoles disposeront éventuellement de plans de fertilisation en vertu desquels ils utiliseront les fumiers de façon optimale du point de vue agronomique et environnemental. Cette mesure, en plus des autres que contiendrait la politique, devrait permettre d'améliorer sensiblement la qualité des cours d'eau en milieu agricole.*

« *Depuis la mise en oeuvre du Programme d'aide à l'amélioration de la gestion des fumiers, les projets réalisés, soient les fosses à lisier et les plates-formes à fumier solide de grandes dimensions, font l'objet d'une surveillance par un ingénieur du secteur privé lors de la construction. Celui-ci doit attester que les travaux ont été réalisés selon les plans et devis qui ont été présentés au Ministère dans le cadre de la demande du certificat d'autorisation.*

« *Le programme gouvernemental d'aide à l'amélioration de la gestion des fumiers s'adresse à l'ensemble des producteurs agricoles du Québec et ceux-ci formulent au Ministère leur demande d'admissibilité à ce programme.*

« *Le volet préventif (nouveaux bâtiments d'élevage ou agrandissements de bâtiments existants) peut très bien s'adresser à l'ensemble de la province; quant aux interventions de correction, le Ministère reconnaît qu'elles devraient être effectuées dans les 3 bassins prioritaires afin que l'on soit en mesure de combiner ces interventions avec un programme de suivi environnemental. Les interventions de correction en dehors de ces 3 bassins devraient s'appliquer en priorité aux cas de pollution majeure.*

« *Relativement au contrôle de l'utilisation des pesticides, lors de l'approbation de la loi, tous les volets réglementaires n'étaient pas complètement définis; de plus, il était également difficile de présumer du comportement des clientèles. Le soutien relatif au contrôle et au traitement des transactions est de beaucoup supérieur à celui estimé.*

« *Quant à l'obtention des informations auprès des utilisateurs des pesticides, le Ministère entend renforcer son action et en ce qui a trait au traitement des données, un système de gestion est en cours d'élaboration.* »

Impacts sur l'environnement

7.94 La Loi sur la qualité de l'environnement et le Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement prévoient une évaluation, par le Ministère, des impacts sur l'environnement des projets qui y sont énumérés.

7.95 Certains projets, dont les projets industriels, ne sont pas soumis à la Procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, étant donné que la partie du règlement les touchant n'a pas encore été mise en vigueur. Ces projets sont plutôt soumis à une étude, sans toutefois être l'objet d'une consultation publique ni être soumis à l'approbation du Gouvernement.

7.96 En mai 1988, le Ministère a fait faire une recherche qui visait à évaluer cette procédure dans son ensemble. Les conclusions de cette recherche proposaient, entre autres, que tous les projets y soient soumis.

7.97 Par ailleurs, pour ce qui est des projets autorisés, le Ministère en contrôle peu la réalisation et il effectue peu d'inspections pour évaluer leur impact réel sur l'environnement.

7.98 Le Ministère devrait effectuer le suivi des projets qu'il autorise en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement et du Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement.

Commentaire du Ministère: « *La mise en place effective des activités de contrôle, de surveillance et de suivi au sein des procédures d'évaluation environnementale permettra d'augmenter l'efficacité et la cohérence tant sur le plan technique que sur le plan administratif. Le Ministère entend donc voir à la mise en place d'un système efficace de gestion des programmes de contrôle et de suivi pour les projets majeurs soumis à des évaluations environnementales de même qu'un système d'évaluation périodique des résultats atteints; cet exercice s'inscrira dans le cadre d'une révision en profondeur de la procédure administrative.*

« *Récemment, un comité ministériel a été mis sur pied ayant comme mandat principal d'assurer le suivi des principaux dossiers d'évaluation environnementale à la lumière des recommandations du rapport Lacoste.* »

Gestion des ouvrages hydrauliques

7.99 Le Ministère est chargé de l'application de la Loi sur le régime des eaux (L.R.Q., chapitre R-13 et modifications). Il doit assurer l'exploitation, l'entretien et la surveillance des ouvrages hydrauliques publics, notamment les barrages, à l'exception d'une trentaine qui sont destinés à la production hydro-électrique dont la responsabilité est confiée à Hydro-Québec. À cette fin, il doit surveiller leur comportement, expertiser leur état et réaliser un entretien préventif et correctif pour garantir la sécurité des personnes et des biens. En tant que gestionnaire de l'eau, il doit également s'assurer que les quelque 8 000 ouvrages hydrauliques privés sont sécuritaires.

a. Ouvrages hydrauliques publics

7.100 Le Ministère possède un registre complet de la centaine d'ouvrages publics qu'il exploite. Toutefois, il n'a pas terminé l'évaluation des risques liés à l'état de ces ouvrages, ce qui lui permettrait de s'assurer que les activités de prévention et de surveillance dont ils font l'objet sont suffisantes.

7.101 Actuellement, près du tiers des 22 grands barrages, parmi les ouvrages hydrauliques qu'il exploite, ne sont pas équipés d'instruments permettant de suivre leur comportement; pour la majorité de ces 22 barrages, le Ministère ne possède pas encore de plan d'urgence.

b. Ouvrages hydrauliques privés

7.102 Le Ministère ne connaît qu'en partie la nature et l'état des quelque 8 000 ouvrages privés existant au Québec. Son répertoire est incomplet; il ne contient pas suffisamment d'informations pour évaluer les risques liés à la sécurité publique et à l'environnement. De plus, aucun mécanisme n'assure la mise à jour de ce répertoire.

7.103 Conformément à la Loi sur le régime des eaux, le Ministère analyse et recommande au Gouvernement l'approbation des plans et devis des nouvelles constructions d'ouvrages hydrauliques privés. Par contre, cette loi ne précise pas les responsabilités du Ministère pour les ouvrages privés déjà en exploitation.

7.104 Le Ministère devrait compléter l'évaluation des risques liés à l'état des ouvrages hydrauliques publics, afin de s'assurer que ses programmes de surveillance sont appropriés, et poursuivre la mise en place des mesures préventives requises.

7.105 Il devrait également prendre les moyens pour s'assurer que les ouvrages privés en exploitation sont sécuritaires.

Commentaire du Ministère: « *La classification des ouvrages hydrauliques en fonction des risques associés à la rupture est complétée à 75 p. cent. Au cours de l'exercice 1990-1991, cette opération sera terminée.*

« *Actuellement près du tiers des grands barrages, présentant des risques pour la sécurité des personnes et des biens, ne sont pas dotés d'instruments permettant de suivre leur comportement et un seul possède un plan d'urgence. Toutefois, le programme de rénovation avec la Société immobilière du Québec prévoit, pour tous les grands barrages faisant partie du programme, l'instrumentation nécessaire pour en assurer une surveillance adéquate.*

7

« *La Société immobilière du Québec et le Ministère ont finalisé récemment le texte d'un protocole ainsi qu'un plan triennal des immobilisations 1990-1993. Ceux-ci seront présentés prochainement au Conseil des ministres.*

« *Le projet de modification à la Loi sur le régime des eaux présentement en cours comportera les mesures nécessaires visant à ce que les ouvrages privés en opération soient sécuritaires.* »

Contrôle de la qualité des eaux de consommation

7.106 Le Règlement sur les eaux embouteillées est le seul que le Ministère a élaboré dans le domaine des eaux commerciales. Des secteurs tels que les systèmes de distribution de glace commerciale, les purificateurs d'eau domestique et les eaux en vrac ne sont pas encore couverts par la réglementation, malgré leur évolution importante sur le marché. Les fournisseurs d'eau en vrac au Québec sont passés de 55 en 1986 à plus de 300 en 1990. Lors de ses derniers contrôles, effectués en 1981 sur les distributrices de glace commerciale et en 1986 sur les eaux distribuées en vrac, le Ministère a constaté qu'elles étaient contaminées à plus de 30 p. cent sur le plan bactériologique.

7.107 Le Règlement sur l'eau potable précise que le contrôle de la qualité de l'eau potable repose en grande partie sur les résultats des échantillons prélevés par les exploitants des réseaux de distribution et analysés par des laboratoires accrédités. Les exigences du règlement sur la portée, l'étendue et la fréquence des échantillons à prélever sont moins sévères que les dernières recommandations de 1987 et 1990 du ministère de la Santé et du Bien-être social du Canada. Les exigences québécoises sont basées sur les recommandations fédérales de 1978.

7.108 De plus, lorsque les résultats d'analyses démontrent que les normes ne sont pas respectées, quant à la qualité de l'eau, le Ministère ne reçoit pas l'information en temps opportun pour vérifier si les exploitants des réseaux de distribution ont averti la population en cause des mesures à prendre. Le règlement n'exige pas des laboratoires accrédités qu'ils transmettent à l'exploitant tout résultat hors normes, dans un délai donné; il ne leur demande pas non plus de communiquer ces résultats d'analyses directement au Ministère, pour lui permettre de s'assurer que les avis exigés par le règlement soient émis. À titre d'exemple, pour des rapports d'analyse hors normes, nous avons constaté des délais allant jusqu'à 15 jours entre la date de leur publication et la date d'émission des avis à la population de faire bouillir l'eau.

7.109 Le Ministère devrait renforcer son contrôle de la qualité des eaux de consommation.

7.110 Il devrait aussi mettre en place des mécanismes pour s'assurer que la population soit informée rapidement des mesures à prendre lorsque les résultats d'analyse d'eau potable démontrent que les normes fixées par le règlement ne sont pas respectées.

Commentaire du Ministère: « *Le règlement actuel sur l'eau potable ne permet pas au Ministère de se substituer aux exploitants de réseau de distribution d'eau potable lorsque ces derniers n'avisent pas la population des mesures à prendre lors du dépassement des normes. La politique actuelle du Ministère est de poursuivre les exploitants qui ne se conforment pas à leurs obligations réglementaires.*

« *La révision du Règlement sur l'eau potable est présentement en consultation auprès des directions régionales et des représentants municipaux. Le règlement révisé tiendra compte des dernières recommandations formulées par le ministère de la Santé et du Bien-être social du Canada et comprendra une mise à jour des mesures de contrôle. Entre autres, il permettra au Ministère d'être informé rapidement des dépassements de normes et d'intervenir auprès des exploitants.*

« *Le Règlement sur les eaux embouteillées sera également révisé et permettra de combler les lacunes signalées et de mettre à jour les normes. Le processus de révision est enclenché et on prévoit mettre en vigueur le nouveau règlement en avril 1992.* »

Annexe

Champs d'action	Budget 1989-1990 (000 $)	%
1 Réduction coordonnée et traitement des rejets industriels	24 710,0	5,8
2 Contrôle de l'usage des pesticides	1 676,9	0,4
3 Restauration des lieux contaminés par des substances dangereuses	1 643,3	0,4
4 Lutte contre les précipitations acides et toxiques	2 506,7	0,6
5 Conservation des milieux riverains	3 291,6	0,7
6 Sauvegarde du patrimoine écologique	854,5	0,2
7 Protection du milieu nordique	961,3	0,2
8 Incitation à l'exploitation durable des ressources	22 598,9	5,3
9 Contrôle de la qualité des eaux de consommation et de baignade	4 250,2	1,0
10 Épuration des eaux usées domestiques	311 535,2	72,7
11 Déchets domestiques	6 294,5	1,5
12 Contrôle de l'air ambiant	5 501,4	1,3
13 Gestion de la ressource hydrique	8 413,7	2,0
14 Interventions d'urgence	1 080,2	0,2
15 Gestion du domaine hydrique public	1 240,0	0,3
16 Évaluation environnementale de projets majeurs	3 509,0	0,8
17 Conseil en planification environnementale et écologique	1 560,8	0,4
18 Direction et administration centrale	26 530,1	6,2
Total	**428 158,3**	**100,0**

Liste des recommandations

Planification, évaluation et reddition de comptes

7.15 Le Ministère devrait compléter sa planification à long terme et mettre en place les mécanismes pour assurer sa réalisation.

7.16 Il devrait également évaluer ses programmes et rendre compte de ses activités en temps opportun à l'Assemblée nationale.

Contrôle de la pollution

a. Gestion de l'assainissement de l'eau

7.30 Le Ministère devrait évaluer les bénéfices liés aux usages à récupérer ou à préserver pour mieux établir les priorités de ses interventions.

7.31 De plus, il devrait poursuivre son effort de collecte de données sur la qualité de l'eau ainsi que sur la vie aquatique et instaurer un système de collecte et de traitement de données lui permettant de connaître les charges et les concentrations de contaminants et leurs responsables.

7.32 En outre, il devrait comparer les coûts et les résultats des interventions d'assainissement des différentes sources de pollution pour lui permettre d'identifier celles ayant la meilleure rentabilité environnementale.

7.33 Enfin, le Ministère devrait mesurer le rendement des ressources et l'atteinte des objectifs du Programme d'assainissement des eaux et en rendre compte.

b. Pollution urbaine

7.38 Le Ministère devrait contrôler la disposition des boues produites par les stations d'épuration municipales.

7.42 Le Ministère devrait revoir ses normes de conception des stations d'épuration eu égard aux besoins du milieu à dépolluer.

7.43 Il devrait aussi poursuivre ses études sur la dimension des étangs aérés par rapport aux objectifs de diminution de concentration des coliformes fécaux.

7.47 Le Ministère devrait obtenir, du maître d'oeuvre, les informations qui lui permettraient de clarifier les responsabilités des différents intervenants à propos des modifications aux plans et devis ou de correctifs majeurs apportés aux ouvrages qu'il subventionne.

7.48 Il devrait également exiger de la Société québécoise d'assainissement des eaux les informations de gestion sur l'évolution des coûts des projets, sur la qualité des travaux et sur le respect des échéanciers.

7.52 Le Ministère devrait s'assurer que les travaux autorisés et subventionnés ont été réalisés conformément aux plans et devis.

7.53 Il devrait analyser a posteriori les projets d'assainissement réalisés afin d'apporter les modifications nécessaires à la planification et à la conception des projets futurs.

7.54 Enfin, il devrait mettre en place des outils favorisant une gestion plus adéquate du Programme d'assainissement des eaux.

7.58 Le Ministère devrait assurer un suivi de l'exploitation des stations d'épuration.

7.59 Il devrait aussi exiger des municipalités qu'elles adoptent des règlements sur les branchements et les rejets dans les réseaux d'égouts.

c. Pollution industrielle

7.64 Le Ministère devrait recueillir l'information nécessaire pour développer et mettre à jour sa réglementation et s'assurer qu'elle soit suffisante pour garantir la protection des milieux environnementaux.

7

7.68 Le Ministère devrait prendre les moyens pour être informé de l'implantation d'entreprises et des modifications à leurs techniques de fabrication et devrait s'assurer que les analyses des impacts de leurs rejets sur les milieux récepteurs soient effectuées avant l'émission des certificats d'autorisation.

7.69 Il devrait aussi préciser le contenu des certificats d'autorisation.

7.74 Le Ministère devrait exercer un suivi sur la qualité des rejets des industries.

7.75 Il devrait aussi se doter d'un plan d'inspection et de critères déterminant la portée et l'étendue des inspections.

7.76 Enfin, il devrait justifier et consigner au dossier l'absence de suivi des avis d'infraction.

d. Pollution agricole

7.89 Le Ministère devrait prendre les moyens pour s'assurer que les propriétaires d'établissements de production animale disposent des superficies de terre nécessaires à l'épandage du fumier et que l'épandage des fumiers s'effectue conformément aux règlements.

7.90 Il devrait aussi s'assurer que les projets agricoles réalisés sont conformes aux certificats d'autorisation.

7.91 En matière d'entreposage des fumiers, il devrait intervenir selon un ordre de priorités qu'il aura établi conformément à l'évaluation des usages et des objectifs relatifs à la qualité de l'eau.

7.92 De plus, avant de retenir un moyen de contrôle de la pollution agricole, notamment les pesticides, il devrait comparer les coûts et les avantages des solutions envisagées.

7.93 Enfin, il devrait obtenir les états de transactions effectuées des vendeurs et utilisateurs de pesticides afin de connaître l'utilisation qui est faite des pesticides.

Impacts sur l'environnement

7.98 Le Ministère devrait effectuer le suivi des projets qu'il autorise en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement et du Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement.

Gestion des ouvrages hydrauliques

7.104 Le Ministère devrait compléter l'évaluation des risques liés à l'état des ouvrages hydrauliques publics, afin de s'assurer que ses programmes de surveillance sont appropriés, et poursuivre la mise en place des mesures préventives requises.

7.105 Il devrait également prendre les moyens pour s'assurer que les ouvrages privés en exploitation sont sécuritaires.

Contrôle de la qualité des eaux de consommation

7.109 Le Ministère devrait renforcer son contrôle de la qualité des eaux de consommation.

7.110 Il devrait aussi mettre en place des mécanismes pour s'assurer que la population soit informée rapidement des mesures à prendre lorsque les résultats d'analyse d'eau potable démontrent que les normes fixées par le règlement ne sont pas respectées.

Remarques et commentaires

Ministère de l'Industrie,
du Commerce et
de la Technologie

Aperçu général

8.1 La Loi sur le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie (L.R.Q., chapitre M-17) lui confère la responsabilité de l'élaboration et de la proposition au Gouvernement des politiques visant à favoriser le développement de l'industrie, du commerce et de la technologie au Québec. C'est en juin 1988 qu'est venue se greffer au Ministère la responsabilité du domaine technologique.

8.2 Le ministre a la responsabilité de l'application de 17 autres lois (voir annexe-page 162).

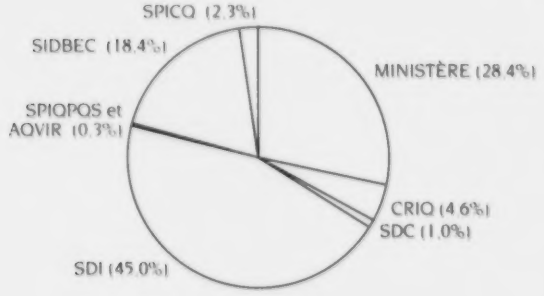
8.3 Le Ministère administre des programmes d'aide financière, des ententes auxiliaires Canada-Québec et quelques dossiers particuliers. Certains programmes d'aide financière sont gérés centralement au Ministère pendant que d'autres le sont par des directions régionales.

8.4 Sous la direction du ministre, le sous-ministre est responsable de l'administration du Ministère. Cinq sous-ministres adjoints l'assistent dans ses fonctions. Le Bureau d'accueil et de la promotion des investissements assume de plus certaines responsabilités particulières.

8

8.5 Pour l'année financière terminée le 31 mars 1990, l'effectif du Ministère se composait de 676 personnes dont 234 étaient affectées aux opérations régionales. Le budget total était de 498 M$, dont 357 M$ destinés à des sociétés d'État sous la responsabilité du ministre et 141 M$ à la gestion du Ministère et au soutien administratif. Les graphiques suivants présentent la répartition des montants accordés au Ministère.

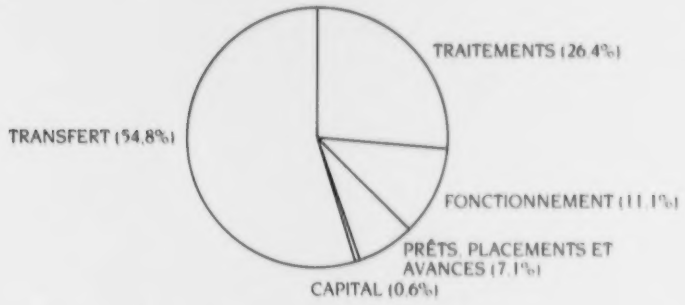
RÉPARTITION DU BUDGET (498 M$)
1989-1990



CRIQ	Centre de recherche industrielle du Québec
SDC	Société de développement des coopératives
SDI	Société de développement industriel du Québec
SPIQPOS	Société du parc industriel et portuaire Québec Sud
AQVIR	Agence québécoise de valorisation industrielle de la recherche
SIDBEC	Sidbec
SPICQ	Société du parc industriel du centre du Québec

La Société des alcools du Québec (SAQ) et la Société générale de financement du Québec (SGF) ne reçoivent aucun crédit à même le budget du Ministère.

BUDGET ADMINISTRÉ AU MINISTÈRE (141 M$)
1989-1990



Portée de la vérification

8.6 Nous avons effectué une vérification des données financières du Ministère pour l'année terminée le 31 mars 1990 dans le cadre de notre vérification des états financiers du gouvernement du Québec. Nous avons aussi examiné la conformité des activités aux lois, règlements, politiques et directives auxquels le Ministère est assujetti.

8

8.7 Nous avons également procédé à une vérification d'optimisation des ressources afin de déterminer si le souci d'économie et d'efficience était présent chez les responsables de la gestion, si ceux-ci avaient mis en place des moyens permettant de mesurer l'atteinte des objectifs et s'ils rendaient raisonnablement compte de leurs responsabilités. Cette vérification n'a pas eu pour objet de mettre en cause le bien-fondé des politiques et des objectifs des programmes.

8.8 Nous avons orienté notre vérification d'optimisation des ressources principalement sur les activités du Ministère liées au développement industriel, sur quatre de ses programmes d'aide financière et sur certains articles de deux lois qu'il administre, soit la Loi sur la Société des alcools du Québec (L.R.Q., chapitre S-13 et modifications) et la Loi sur les coopératives (L.R.Q., chapitre C-67.2 et modifications). Nous avons considéré principalement les données de l'année financière terminée le 31 mars 1990 ainsi que certaines données des années antérieures.

8.9 Le secteur technologique, incluant ses programmes d'aide, n'a pas fait l'objet de notre examen compte tenu de sa récente intégration au Ministère.

Résultats de notre vérification

Planification, information de gestion et reddition de comptes

8.10 En 1987, le Ministère, devant l'imminence de la libéralisation des échanges avec les États-Unis et le développement accéléré des technologies industrielles, a précisé et diffusé sa stratégie de développement industriel dans un document intitulé « Orientations et stratégies d'intervention ».

8.11 Le développement industriel est considéré par le Ministère comme étant l'élément moteur de l'expansion du commerce et du déploiement de la technologie. Le Ministère contribue au développement du commerce par les retombées économiques qu'engendre le développement industriel. Notre examen des procédés de planification, de l'information de gestion et de la reddition de comptes a donc été principalement effectué en fonction de certains secteurs industriels.

a. Mission, orientations stratégiques et programmation

8.12 Selon sa loi constitutive, le Ministère doit élaborer et mettre en oeuvre des programmes d'aide en vue de contribuer au développement de l'industrie, du commerce et de la technologie et fournir des services aux entreprises et aux investisseurs.

8.13 Le Ministère a précisé sa mission en déterminant des secteurs industriels moteurs à soutenir ou à développer, ainsi que des moyens d'intervention pour y parvenir.

8.14 La planification stratégique du Ministère est fondée sur les principaux mandats confiés par sa loi constitutive et tient compte de son environnement.

8.15 Les orientations qui en découlent sont assorties d'objectifs annuels mesurables, là où il est réaliste de le faire. La programmation est documentée, conforme aux directives du Ministère et intégrée au processus de gestion des directions générales. Les objectifs annuels sont traduits en projets et attribués à chaque agent de développement.

b. Coordination avec les sociétés d'État

8.16 Les orientations et les stratégies d'intervention du Ministère en matière de développement industriel ont été transmises aux sociétés d'État concernées et intégrées à leur programmation.

8.17 Le Ministère joue un rôle de catalyseur en facilitant les démarches des investisseurs; il n'est généralement pas le principal bailleur de fonds des projets d'investissement du secteur privé. Toutefois, le Ministère considère les lignes directrices qu'il s'est fixées et tient compte des conditions économiques existantes et prévues avant d'autoriser l'attribution, par les sociétés d'État, d'une aide financière à un projet d'investissement.

8.18 Le Ministère effectue régulièrement des simulations de l'impact des investissements liés à la construction et à l'exploitation d'usines. Ces simulations permettent d'estimer les retombées fiscales pour le Gouvernement et servent à déterminer le plafond de l'aide financière qui pourrait être accordée. Pour les projets d'investissement majeurs dans les secteurs industriels que nous avons examinés, le Ministère a obtenu, entre autres, des études de faisabilité ou d'impact économique et en a tenu compte avant d'autoriser une aide financière. Sa stratégie est revue annuellement et réorientée selon l'évolution de la conjoncture économique et industrielle.

c. Information de gestion

8.19 Environ 250 projets sont assignés aux agents de développement industriel lors de la programmation annuelle du Ministère. Par la suite, l'information de gestion, produite sur une base trimestrielle, fait surtout état des dossiers prioritaires. Le sous-ministre reçoit de l'information sur les dossiers prioritaires mais ne reçoit pas, de façon périodique, d'information documentée sur les projets réalisés et jugés non prioritaires, ni sur les projets non réalisés, retardés ou annulés.

8.20 Le processus d'information de gestion se résume ainsi: les agents de développement transmettent des rapports sur l'évolution de leurs projets à leur directeur à tous les trois mois. Puis, les directeurs font parvenir à leur directeur général une synthèse des principales activités de leur direction. Ensuite, les directeurs généraux

résument de façon qualitative ces informations à l'intention du sous-ministre adjoint. Enfin, ce dernier transmet au sous-ministre les informations les plus importantes sur les dossiers qu'il juge prioritaires.

8.21 Ainsi, la haute direction reçoit très peu d'informations sur l'état de l'ensemble des projets. Elle ne peut donc en suivre l'évolution ni prendre les mesures correctives au moment opportun, s'il y a lieu.

8.22 Le Ministère devrait se doter d'un système de gestion des interventions permettant à la haute direction de recevoir périodiquement une information abrégée sur l'évolution de l'ensemble des projets de développement.

Commentaire du Ministère: « *À chaque réunion ministérielle, le ministre et le sous-ministre sont informés de l'évolution des principaux projets en cours. De plus, un des projets prioritaires retenus dans le plan directeur des systèmes d'information porte sur la mise en place d'un système ministériel de gestion des interventions. Ce projet vise à fournir aux différents paliers de gestion du Ministère un système informatisé permettant de suivre et de mieux gérer les mandats assignés et les interventions programmées et en cours de réalisation.*

« *L'analyse préliminaire de l'architecture détaillée de ce système est en cours de réalisation et le développement informatique devrait débuter en août* 1990. »

8

d. Évaluation de programmes et vérification interne

8.23 La Direction de l'évaluation et du développement des politiques a notamment la responsabilité de faire l'évaluation des programmes du Ministère. Depuis 1987, les travaux d'évaluation ont porté, entre autres, sur les principaux programmes d'aide financière, dont ceux de la Société de développement industriel du Québec et ceux du Centre de recherche industrielle du Québec. Les résultats de ces travaux ont été considérés dans la programmation de ces entités. D'autres programmes administrés par le Ministère ont fait l'objet de travaux ponctuels d'évaluation en fonction des demandes des sous-ministres et des ressources disponibles. Ces interventions répondent à certaines exigences du Conseil du trésor quant à l'évaluation des activités et des programmes.

8.24 Par contre, peu de ressources ont été allouées à la vérification interne. Le Ministère révise présentement les buts de cette fonction, les pouvoirs et les responsabilités en cause, de même que le rôle d'un comité de vérification. Un plan annuel d'intervention, orienté vers l'optimisation des ressources, est en voie d'élaboration.

e. Dépôt du rapport annuel d'activités

8.25 Le rapport annuel d'activités constitue, pour le Ministère, l'un des principaux instruments de reddition de comptes devant les parlementaires. Selon sa loi constitutive, le Ministère doit, pour chaque année financière, déposer un rapport annuel à l'Assemblée nationale dans les six mois qui suivent la fin de cette année si l'Assemblée est en session ou, si elle ne siège pas, dans les trente jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise des travaux. Le rapport annuel de l'année financière terminée le 31 mars 1989 n'avait pas encore été déposé en juin 1990.

8.26 Le Ministère devrait déposer son rapport annuel d'activités à l'Assemblée nationale dans les délais prescrits.

Commentaire du Ministère: « *Le Ministère prendra les mesures qui s'imposent pour se conformer à la loi.* »

Administration et suivi de lois

a. Loi sur la Société des alcools du Québec

8.27 Le ministre de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie est chargé de l'application de la Loi sur la Société des alcools du Québec et de ses règlements. Cette loi confie certaines responsabilités à la Société des alcools du Québec, au ministre de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie, à la Régie des permis d'alcool du Québec et à la Sûreté du Québec.

8.28 Nos travaux de vérification ont porté sur les moyens mis en oeuvre par le Ministère pour s'acquitter de ses principales responsabilités en cette matière.

8.29 En vertu de la Loi sur la Société des alcools du Québec, le ministre émet les permis de production artisanale et d'entrepôt ainsi que les permis industriels aux brasseurs, distillateurs et fabricants de vin et de cidre installés au Québec. En 1989, le Ministère a émis ou renouvelé 66 permis industriels et de production artisanale et 145 permis d'entrepôt.

8.30 Le Ministère émet aussi les attestations d'authenticité de l'origine des vins et des spiritueux des fabricants qui désirent apposer la mention d'origine sur leurs produits.

8.31 De plus, la loi permet au ministre:

— D'examiner les livres des détenteurs de permis ou de valider à d'autres sources l'exactitude des rapports qui lui sont fournis;

— D'effectuer l'inspection des installations et des produits fabriqués, embouteillés ou entreposés.

Contrôles sur la production de vin

8.32 Afin de cumuler des données et d'exercer un contrôle sur les volumes de production et de vente de vin, un rapport des activités viti-vinicoles est exigé des fabricants de vin depuis janvier 1987. Le Ministère a effectué deux inspections auprès de ceux-ci, en 1987 et en 1989, cette dernière dans le but de s'assurer que les rapports étaient complétés adéquatement.

8.33 Le Ministère n'a pas établi de critères pour analyser les renseignements fournis par les fabricants, ni déterminé les modalités des interventions qui pourraient être nécessaires à la suite de ces analyses. Les rapports mensuels des fabricants sont essentiellement compilés et conservés en prévision de mandats d'inspection.

8.34 Notre examen des rapports de l'année 1989 n'a pas relevé de preuve documentaire indiquant qu'un suivi ait été effectué par le Ministère afin d'obtenir des justifications de la part des fabricants sur les écarts de volumes suivants:

— Taux de perte annuels de volume de vin en vrac. Ceux-ci varient, selon les fabricants, de 0,4 p. cent à 4,2 p. cent;

— Variations importantes entre le volume de vin en vrac embouteillé et le volume de vin entreposé;

— Ventes et dons dépassant le stock disponible pour un mois donné.

8.35 En général, l'information contenue dans les rapports des activités viti-vinicoles n'est pas comparée avec les données détenues par d'autres intervenants gouvernementaux. Par exemple, le Ministère ne corrobore pas ses données sur les dons ou les promotions auprès de la Régie des permis d'alcool du Québec, pas plus que les volumes de ventes auprès de la Société des alcools du Québec.

8.36 En l'absence d'analyse des rapports reçus ou de validation auprès d'autres sources, les gestionnaires ne disposent pas de l'information nécessaire pour recommander, le cas échéant, la portée ni le moment des interventions à effectuer.

8.37 Le Ministère devrait améliorer son système de contrôle des activités des fabricants de vin.

Commentaire du Ministère: « *Le Ministère a agi par étape dans le dossier contrôle. Dès 1984, il exigeait les états financiers annuels de tous les détenteurs de permis industriels. En 1987, il a implanté le rapport viti-vinicole auprès des détenteurs de permis de fabricant de vin, y compris les fabricants de cidre. Il a également procédé à une première inspection à l'automne 1987 et a récidivé à l'été 1989. Il a également demandé aux détenteurs de permis de production artisanale de soumettre un rapport mensuel de leurs activités.*

« *Fort de cette information obtenue par le biais des états financiers annuels, des rapports d'activités mensuels et des inspections, le Ministère prévoyait se doter d'un règlement sur la production qui lui permettrait, notamment, de:*

« *a) Normaliser les étapes de production des boissons alcooliques comme cela est déjà en vigueur pour le cidre (Règlement sur le cidre);*

« *b) Définir les critères d'analyse de l'information soumise par les fabricants;*

« *c) Établir les modalités d'intervention requises dans ce genre de situation.*

« *Avant que les rapports viti-vinicoles ne soient véritablement en place et rodés et que les résultats d'inspection ne soient analysés et interprétés, le Ministère ne pouvait statuer sur des critères d'analyse qui auraient pu être erronés et porter préjudice aux fabricants.*

« *Quant à la corroboration des données entre le Ministère, la Régie des permis d'alcool du Québec et la Société des alcools du Québec, il s'agit là également d'une démarche souhaitable qui a été expérimentée durant la période visée, mais qui n'a pas été mise en application durant cette période en l'absence de système cumulatif et périodique à la Régie des permis d'alcool du Québec en ce qui touche les dons et promotions et, faute d'un système compatible à la Société des alcools du Québec. Cette dernière regroupe ses données sur des périodes différentes des producteurs et à des fins strictement commerciales. La mise en place d'un tel système gouvernemental devrait maintenant être facilitée par le transfert, en juin 1990, du mandat de contrôle des boissons alcooliques à la Régie des permis d'alcool du Québec.*

« *D'autre part, cette concentration de mandats à la Régie des permis d'alcool du Québec, qui aura pour effet de rassembler sous une même autorité plus de données pertinentes, permettra la mise en place d'un suivi plus efficace des opérations des détenteurs de permis.* »

Attestation d'authenticité de l'origine du vin

8.38 Les gestes posés par le Ministère quant à l'attestation de l'authenticité de l'origine du vin ne sont pas toujours conformes à ce que prévoient le règlement et la directive sur le vin et les autres boissons alcooliques fabriqués ou embouteillés par un titulaire de permis de fabricant de vin.

8.39 Selon ce règlement et cette directive, le fabricant qui désire utiliser des mentions d'origine sur les étiquettes apposées sur ses produits doit obtenir du Ministère une attestation d'authenticité de l'origine. Cette mention d'origine certifie la provenance du vin et ne peut être émise qu'après la réception d'un certificat du pays exportateur, le contrôle de cette origine par le Ministère et enfin, après la réception d'un rapport de contrôle de la qualité produit par la Société des alcools du Québec. Le règlement stipule de plus que dans le cas de mélange de vins provenant d'un même pays, les fabricants désirant utiliser des mentions d'origine doivent déclarer au Ministère la proportion de chacun de ceux-ci.

8.40 Le Ministère n'exige pas cette information relativement aux mélanges de vins provenant d'un même pays. De plus, les gestes posés par le Ministère ne sont pas conformes aux exigences de la directive entre autres en ce qui concerne le vin importé en vrac et mis en bouteilles ou en fûts au Québec. À titre d'exemples:

8.41 Identification du scellé. Le fabricant doit s'assurer que le fournisseur étranger scelle la citerne de vin au point d'expédition et note l'identification des scellés sur les documents d'accompagnement à transmettre au Ministère. Or, ce dernier n'exige pas l'identification du scellé sur ces documents et, lorsqu'elle y figure, il n'en effectue aucune vérification à l'arrivée du vin au Québec. Ce contrôle est essentiel pour que le Ministère puisse avoir l'assurance de l'origine du vin.

8.42 Surveillance du bris du scellé et du prélèvement des échantillons. À l'arrivée d'un vin d'origine en vrac, une analyse chimique est effectuée sur des échantillons de ce vin. Les résultats de cette analyse, comparés par la suite avec les résultats d'analyse d'échantillons prélevés à la bouteille, permettent d'attester l'origine du vin embouteillé.

8.43 Un représentant du Ministère doit assister au bris du scellé et au prélèvement des échantillons. Selon un rapport interne de 1989-1990, cette supervision n'est exercée que trois fois sur cinq. Dans les autres cas, le bris du scellé et le prélèvement des échantillons sont effectués par le fabricant; les échantillons sont ensuite remis au Ministère.

8.44 Ventes de vin d'origine hors Québec. Dans les cas d'expédition hors Québec de vins d'origine reçus en vrac et embouteillés au Québec, le fabricant doit faire parvenir au Ministère une déclaration d'expédition au moins trois jours ouvrables avant l'expédition du vin. Le Ministère peut prélever des échantillons à la bouteille chez le fabricant afin d'authentifier ce vin comme étant un vin d'origine. Or, ces mesures d'attestation d'authenticité de l'origine du vin ne sont pas appliquées.

8.45 Les gestes posés par le Ministère en vue de l'attestation d'authenticité de l'origine du vin devraient être conformes au Règlement sur le vin et les autres boissons alcooliques fabriqués ou embouteillés par un titulaire de permis de fabricant de vin.

Commentaire du Ministère: « *Les obligations de déclarer au Ministère tout mélange de vins d'un même pays effectué par un fabricant et d'identifier les scellés sur les documents d'accompagnement à transmettre au Ministère, ne nous apparaissent plus nécessaires.*

« En effet, l'analyse de la qualité et de l'origine du vin effectuée par la Société des alcools du Québec pour le Ministère permet d'atteindre les mêmes résultats en matière d'attestation de l'authenticité d'origine du produit. Cette norme réglementaire devrait donc être modifiée afin d'obliger le fabricant à faire une telle déclaration uniquement sur demande du Ministère (Régie des permis d'alcool du Québec, article 9 du décret no 2166-83).

« Également, l'obligation de déclarer au Ministère toute expédition de vin hors du Québec par un fabricant devrait être modifiée de façon à l'exiger uniquement lorsqu'une telle déclaration est exigée par l'importateur afin de ne pas alourdir inutilement les exigences réglementaires.

« Ceci nous apparaît particulièrement opportun face à une éventuelle libre circulation des vins entre les provinces et à l'accord de libre-échange maintenant en vigueur. »

Suivi de la loi

8.46 Article 33. Les documents devant être transmis au Ministère par les brasseurs, distillateurs et fabricants de vin et autres détenteurs de permis, sont énumérés à l'article 33 de la Loi sur la Société des alcools du Québec. Le Ministère n'a pas obtenu des détenteurs de permis, à l'exception des fabricants de vin, les rapports d'activités exigés par cet article. Il n'a pas non plus reçu des détenteurs de permis, à l'exception des fabricants de vin et des distillateurs, les états financiers requis.

8

8.47 D'ailleurs, le Ministère n'a pas communiqué, sauf exceptions, avec les détenteurs de permis pour préciser la forme, le contenu et les modalités de transmission des documents prévus.

8.48 Nous n'avons pas relevé de justifications quant aux dérogations à cet article de loi.

8.49 Article 34. L'article 34 de cette même loi permet au Ministère de procéder à des inspections chez les détenteurs de permis à la suite d'une ordonnance du ministre. Toutefois, le Ministère n'a pas déterminé les paramètres motivant de telles inspections.

8.50 Des inspections ont été effectuées chez les fabricants de vin en 1987 et en 1989. Cependant, les activités des distillateurs et des brasseurs n'ont pas fait l'objet d'inspection depuis l'adoption de la loi en 1983. Selon les informations obtenues, aucun autre organisme gouvernemental n'a effectué cette inspection pour le compte du Ministère.

8.51 Le Ministère devrait s'assurer qu'un suivi est effectué auprès des détenteurs de permis ne se conformant pas à l'article 33 de la Loi sur la Société des alcools du Québec.

8.52 Pour ce qui est de l'article 34 de cette même loi, le Ministère devrait déterminer, pour tous les détenteurs de permis, les paramètres motivant une inspection et informer le ministre en temps opportun des mesures recommandées.

Commentaire du Ministère: *« Tel que souligné dans les commentaires précédents, nous nous sommes limités à ce jour à exiger ces rapports aux seuls détenteurs de permis de fabricant de vin, de cidre et de production artisanale. Des mesures visant à exiger des rapports en vertu de l'article 33 aux brasseurs et distillateurs devraient également être envisagées à court terme. Un programme à cet effet a d'ailleurs été développé par la Régie des permis d'alcool du Québec à qui a été confié le mandat du contrôle de ces fabricants depuis l'adoption de la Loi 56, le 22 juin 1990.*

« Quant à la mise en place d'un système visant à informer le ministre des actions à envisager, il existe déjà pour les détenteurs de permis de fabricant de vin. Il a permis de réaliser deux inspections complètes de ces détenteurs en 1987 et en 1989. Il y aura lieu toutefois de préciser, tel que suggéré dans notre premier commentaire, les paramètres d'intervention de façon à faciliter des actions plus ponctuelles, lorsque la situation le justifie. »

Rôle du Ministère dans l'administration de la loi

8.53 Le contrôle des boissons alcooliques est partagé entre le Ministère et d'autres intervenants soit: la Société des alcools du Québec, la Régie des permis d'alcool du Québec, le ministère du Revenu du Québec et la Sûreté du Québec. Il comporte de nombreux contrôles dont l'attestation d'origine, le contrôle de la qualité, les dons, les promotions ainsi que l'étiquetage. Nous n'avons pas relevé ni obtenu de preuve documentaire qu'il existe une coordination et une complémentarité entre les contrôles exercés par le Ministère et ceux exercés par les autres intervenants.

8.54 Les moyens mis en oeuvre par le Ministère ne lui permettent pas de s'assurer que des contrôles adéquats sont exercés sur l'ensemble de l'industrie des boissons alcooliques conformément à la loi.

8.55 Le Ministère devrait s'assurer de l'adéquation et de la complémentarité des contrôles exercés par les divers intervenants sur l'ensemble de l'industrie des boissons alcooliques.

Commentaire du Ministère: « Pour la période de 1983 à 1987, le Ministère s'appuyait, dans le cas des producteurs de vin, sur des rapports mensuels de vente et d'embouteillage. Depuis cette date, le Ministère exige des rapports détaillés des activités de ces fabricants, et ce, sur une base mensuelle. Ces rapports ne sont pas encore exigés de la part des brasseurs et des distillateurs. Ces entreprises sont contrôlées de façon suivie par les ministères fédéral et provincial du Revenu. Il serait toutefois opportun de les assujettir à un régime de contrôle compatible avec les exigences de la Loi sur la Société des alcools du Québec. C'est dans ce contexte que l'on devra également envisager l'élaboration d'une réglementation spécifique les concernant en matière de fabrication.

« Quant aux liens avec les autres organismes gouvernementaux, la Société des alcools du Québec et la Régie des permis d'alcool du Québec, le Ministère a déployé beaucoup d'efforts à ce sujet, que ce soit par le biais de rencontres entre organismes concernant les dons et promotions, l'étiquetage, l'implantation du rapport viti-vinicole, la préparation des inspections, l'attestation de l'origine des boissons alcooliques, etc.

« Un Comité interministériel créé à la demande des autorités du Ministère a d'ailleurs recommandé que l'ensemble des mesures de contrôle devrait être exercé par un organisme dont c'est la mission principale, la Régie des permis d'alcool du Québec. La Loi 56, à cet effet, a été sanctionnée en juin dernier. Cette décision s'appuie pour l'essentiel sur la nécessité de confier à un organisme de contrôle la réalisation de ces activités et à maintenir le Ministère uniquement dans des activités reliées à son mandat de développement économique. Enfin, suite à la sanction de la loi, le Ministère a transféré à la Régie des permis d'alcool du Québec les ressources qu'il possédait dans ce secteur d'activité. »

b. Loi sur les coopératives

8.56 La Loi sur les coopératives est administrée par le Ministère depuis 1983. Elle régit la constitution, le fonctionnement, la fusion, l'inspection, et la liquidation des coopératives. En excluant les caisses d'épargne et de crédit sous la juridiction de

l'Inspecteur général des institutions financières, on dénombre au Québec environ 1 800 coopératives. Leur actif approche les 2 milliards de dollars, leur chiffre d'affaires dépasse les 4 milliards de dollars, et elles regroupent plus de 750 000 membres.

Respect de la Loi sur les coopératives

8.57 Le Ministère offre un programme de formation aux dirigeants de coopératives et répond aux demandes d'information sur la constitution, le développement et le fonctionnement de coopératives. Il a aussi un rôle de surveillance et de contrôle, quant à l'application de la Loi sur les coopératives.

8.58 Nous avons relevé des articles de cette loi que nous avons jugés importants quant au rôle que doit assumer le Ministère et en avons vérifié l'application. Nous avons repéré plusieurs dérogations dont certaines sont importantes. À titre d'exemples, le relevé d'assurances et la résolution de l'assemblée générale à l'effet de ne pas nommer de vérificateur, ne sont plus exigés par le Ministère.

8.59 Les contrôles du Ministère sur le respect de la loi comportent surtout l'examen des rapports annuels des coopératives. Lorsque des erreurs ou des omissions sont constatées, un avis est transmis à la coopérative lui demandant de fournir les informations nécessaires. Cependant, aucun suivi n'est effectué et le taux de réponse à ces avis est d'environ 10 p. cent. Le Ministère ne peut donc s'assurer que la Loi sur les coopératives est toujours respectée.

8.60 Le Ministère devrait identifier les articles de la loi qui doivent faire l'objet de contrôles administratifs et, par la suite, s'assurer que ces contrôles sont effectivement appliqués.

Commentaire du Ministère: « *Dans le cadre de son mandat d'administrateur de la Loi sur les coopératives, la Direction générale des coopératives est appelée à pondérer ses actions de surveillance et de contrôle compte tenu des coûts. Toutefois, elle comprend toute l'importance de prendre des mesures additionnelles pour développer de nouveaux outils et réduire le taux de dérogation à la loi.* »

Rôle du Ministère dans le développement des coopératives

8.61 Le ministre intervient dans le milieu coopératif par l'intermédiaire de la Direction générale des coopératives du Ministère; il s'assure également de l'application de la Loi sur la Société de développement des coopératives (L.R.Q., chapitre S-10.001). Le Ministère et la Société de développement des coopératives jouent des rôles similaires à l'égard du développement des coopératives; tous deux administrent des programmes d'aide et fournissent des services de soutien technique.

8.62 De janvier 1986 à octobre 1989, des groupes de travail du Ministère et du Gouvernement ont reçu le mandat de présenter différents scénarios de rationalisation des services gouvernementaux offerts aux coopératives, en visant une plus grande efficacité, une meilleure visibilité et une utilisation maximale des ressources. Certains de ces scénarios laissaient présager des économies pouvant atteindre jusqu'à 1 M$.

8.63 En janvier 1990, un organisme engagé dans le mouvement coopératif transmettait un mémoire au Ministère quant aux attentes des coopératives. On y reconnaissait le besoin de rationaliser les opérations des intervenants en milieu coopératif.

8.64 Au 31 août 1990, aucune décision formelle n'avait encore été prise. La rationalisation des services gouvernementaux offerts aux coopératives et la réalisation des économies potentielles sont retardées d'autant.

8.65 Le Ministère devrait compléter ses démarches de rationalisation en vue de maximiser l'économie, l'efficience et l'efficacité des activités en milieu coopératif.

Commentaire du Ministère: « *Le ministre a décidé récemment de réorganiser les services gouvernementaux pour les coopératives et a désigné un mandataire à cette fin.*

« *L'un des objectifs visés est de réinvestir, dans l'assistance aux coopératives les économies réalisées, plus particulièrement suite à l'élimination de certains dédoublements administratifs.* »

Aide financière

8.66 Le Ministère accorde de l'aide financière en vertu de divers programmes, d'ententes auxiliaires Canada-Québec et d'ententes particulières. Le budget du Ministère pour l'aide financière, à l'exception de l'aide au secteur de la technologie, était de 57 M$ pour l'année financière 1989-1990 et était constitué de plus de 15 catégories d'aide. Notre vérification a porté sur quatre de ces catégories pour un budget totalisant 22 M$.

a. Aide aux commissariats industriels

8.67 Le Programme d'aide aux commissariats industriels a comme principal objectif d'assurer la présence d'organismes locaux de développement économique qui travailleront en complémentarité avec le Ministère et favoriseront une participation accrue des milieux d'affaires au développement de la communauté. Au cours de l'année financière 1989-1990, le Ministère a versé 4 M$ en subventions à 85 commissariats industriels.

8.68 L'objectif de ce programme est énoncé en termes généraux que le Ministère n'a pas précisés davantage de manière quantitative ou qualitative.

8.69 Le Conseil du trésor a, pour sa part, déjà spécifié que toute subvention versée en vertu de ce programme ne peut être supérieure à un certain pourcentage des dépenses d'opération de l'organisme bénéficiaire et ne peut, en aucun cas, excéder un montant déterminé.

8.70 Le Ministère n'a pas défini de critères quant à l'octroi de ces subventions; il attribue systématiquement le montant maximal permis par la norme du Conseil du trésor. Les dossiers examinés ne démontrent pas que le Ministère a évalué la possibilité d'octroyer un montant moindre que le maximum.

8.71 De plus, aucune condition n'est rattachée à l'utilisation de l'aide financière.

8.72 Le Ministère devrait préciser les objectifs du Programme d'aide aux commissariats industriels et se doter de critères quant à l'octroi de l'aide financière.

8.73 Le Ministère devrait indiquer aux bénéficiaires les obligations inhérentes aux subventions reçues.

Commentaire du Ministère: « *L'aide financière est accordée selon les normes approuvées par le Conseil du trésor mais sans contrat annuel spécifiant des conditions additionnelles. Par contre, le Ministère exige un protocole d'entente entre les municipalités et la corporation de façon à s'assurer de sa viabilité. Le Ministère prend bonne note des remarques concernant les critères d'octroi de l'aide et proposera de nouveaux critères lors du renouvellement des normes du programme prenant effet le 1er avril 1991.* »

b. Aide aux infrastructures industrielles

8.74 En vertu d'une entente Canada-Québec, le Ministère administre, depuis janvier 1985, un Programme d'aide aux infrastructures industrielles s'adressant aux municipalités. Cette aide sert à défrayer une partie du coût des infrastructures publiques, notamment d'aqueduc, d'égout et de voirie, nécessaires à l'accueil de projets industriels tels l'agrandissement, l'implantation ou la modernisation d'une entreprise manufacturière. Le Ministère a déboursé plus de 15 M$ depuis le début de ce programme.

8.75 Le Ministère avise les bénéficiaires des obligations liées aux subventions. Les municipalités bénéficiaires signent une acceptation de l'aide et s'engagent à respecter les dispositions et conditions énoncées dans une lettre d'entente signée par les représentants des gouvernements du Québec et du Canada.

8.76 Toutefois, le Ministère n'a pas déterminé les règles à suivre pour le traitement des dossiers. Ainsi, nous avons observé les lacunes suivantes:

— Dans la majorité des dossiers examinés, nous n'avons pas relevé de preuve documentaire à l'effet que le Ministère s'est assuré de la réalisation des projets industriels pour lesquels des travaux d'infrastructures ont été subventionnés;

— Pour les projets industriels dont les investissements estimés n'étaient que légèrement supérieurs à 1 M$, critère d'admissibilité au programme, nous n'avons pas constaté de preuve documentaire à l'effet que le Ministère s'est assuré du respect de ce critère;

— Plusieurs des dossiers examinés ne contenaient pas les preuves de propriété des terrains ou de servitude permanente requises avant de procéder à la réalisation des travaux d'infrastructures;

— Nous n'avons généralement pas relevé de preuve documentaire à l'effet que les travaux d'infrastructures réalisés ont été ceux autorisés.

8.77 Le Ministère devrait adopter et appliquer des règles pour le traitement des dossiers du Programme d'aide aux infrastructures industrielles et obtenir et garder en dossier des preuves documentaires sur l'utilisation des subventions conformément aux ententes et aux fins prévues.

Commentaire du Ministère: *« Les dispositions de l'Entente auxiliaire Canada-Québec, le CT de normes et le document « Dispositions et modalités de mise en oeuvre » du programme, lequel fait partie intégrante de la lettre d'entente signée avec la municipalité, fournissent un cadre assez précis duquel découle implicitement un certain nombre de procédures appliquées par l'unité administrative chargée du traitement des dossiers, tant au niveau de l'analyse que du suivi des projets.*

« Concernant la réalisation des projets industriels, la conformité des travaux d'infrastructures réalisés et la propriété des terrains, le Ministère dispose de plusieurs sources d'information et effectue des visites de chantier qui lui permettent généralement de s'en assurer. Le Ministère prend cependant bonne note des remarques quant à l'absence d'évidence ou de preuve documentaire dans les dossiers et dans la mesure où le programme sera reconduit, il convient que l'élaboration d'un manuel de gestion permettrait d'expliciter et de formaliser davantage les procédures de traitement des dossiers. »

c. *Soutien aux initiatives-jeunesse*

8.78 Le Programme de soutien aux initiatives-jeunesse a comme objectif d'encourager le démarrage d'entreprises par des jeunes, en subventionnant des organismes qui assument des activités conseils. Au cours de l'année financière 1989-1990, le Ministère a versé plus de 6,3 M$ à ces organismes.

8.79 Le Ministère a défini et intégré aux conventions signées avec les bénéficiaires les règles s'appliquant à l'utilisation de l'aide financière. Toutefois, il n'a pas précisé à ses directions régionales les moyens à prendre pour s'assurer que les subventions sont utilisées aux fins pour lesquelles elles ont été versées. Malgré cela, les directions régionales visitées se sont dotées de moyens qui, bien que non uniformes, permettent de s'assurer que les bénéficiaires respectent leurs obligations en rapport avec l'aide consentie.

8.80 Par ailleurs, le Conseil du trésor a précisé, en septembre 1987, que le nombre d'organismes bénéficiaires ne devait excéder 85. Cependant, le Ministère a octroyé des subventions à 95 et 96 organismes en 1988-1989 et 1989-1990 respectivement. Au moment de notre vérification, le Ministère n'avait pas obtenu l'autorisation du Conseil du trésor de déroger à la norme.

8.81 Le Ministère devrait préciser les moyens à prendre pour s'assurer que l'aide financière est utilisée aux fins prévues.

8.82 Le Ministère devrait se conformer à la norme quant au nombre d'organismes bénéficiaires précisé par le Conseil du trésor.

Commentaire du Ministère: « *Les modalités d'application et de suivi des règles relatives à l'utilisation des aides financières seront précisées dans un manuel de gestion standardisé pour l'ensemble des bureaux régionaux.*

« *D'autre part, les travaux de révision de ce programme présentement en cours permettront au Ministère d'avancer des propositions quant au nombre d'organismes subventionnés.* »

d. *Programme d'aide financière* PRO-PME

8.83 Le Programme d'aide financière PRO-PME, entré en vigueur en 1986, a pour but de favoriser le développement des petites et moyennes entreprises du secteur manufacturier par l'amélioration de certaines fonctions de leur gestion. Au cours de l'exercice 1989-1990, le Ministère a versé près de 4 M$ en vertu de ce programme.

8.84 Une convention de subvention entre le Ministère et l'entreprise bénéficiaire précise les obligations de cette dernière. Toutefois, le Ministère n'a pas précisé les moyens à prendre pour s'assurer que l'aide financière est utilisée aux fins pour lesquelles elle a été versée. Dans plusieurs des dossiers examinés, nous n'avons pas relevé de preuve documentaire à l'effet que le Ministère avait obtenu une telle assurance.

8.85 Le Ministère devrait définir les moyens à prendre pour s'assurer que l'aide financière est utilisée aux fins prévues.

Commentaire du Ministère: « *Le manuel de gestion de ce programme est présentement en révision et les amendements requis y seront intégrés.* »

Cas particuliers

a. Autorisation et comptabilisation d'une aide financière

8.86 En janvier 1985, le Ministère a conclu avec une entreprise une entente dans laquelle il s'engageait à compenser une partie des pertes d'opération de celle-ci pour la période de juillet 1984 à septembre 1988. Les pertes admissibles incluaient l'amortissement de certaines immobilisations.

8.87 En décembre 1985, le gouvernement du Canada annonçait pour cette même entreprise une aide financière pour des immobilisations dont l'amortissement était déjà subventionné par le gouvernement du Québec. Pour corriger cette situation, le Ministère a conclu en août 1986 un accord modifiant l'entente initiale. Cet accord prolongeait la période d'aide jusqu'au 31 décembre 1989 et prévoyait les modalités de récupération de l'aide reçue en double par l'entreprise au cours des exercices antérieurs. Le montant à récupérer par le Ministère a été fixé à 9,4 M$.

8.88 Au 31 mars 1987, une tranche de 6 M$ du montant de subvention à récupérer devenait exigible de l'entreprise en vertu de l'accord d'août 1986. À cette même date, les pertes d'opération de l'entreprise pour 1986, qui pouvaient être compensées par le Ministère, s'élevaient à 47 M$. Le Ministère a comptabilisé l'effet net de cette opération en appliquant le montant à récupérer de l'entreprise contre le dernier versement d'aide à lui faire. Ainsi, les Comptes publics de l'exercice 1986-1987 présentent la contribution nette versée par le Ministère, laquelle correspond au budget voté pour l'exercice, soit 41 M$ plutôt que d'indiquer une subvention de 47 M$ et un revenu de recouvrement de 6 M$.

8.89 La comptabilisation de cette opération n'est pas conforme aux règles de comptabilisation en vigueur au Gouvernement. De plus, cela a eu pour effet de contourner l'autorisation qui aurait été requise de l'Assemblée nationale pour compenser le total des pertes admissibles de l'entreprise en augmentant le budget du Ministère à 47 M$. La reddition de comptes du Ministère à ce sujet est également fautive.

8.90 Le Ministère devrait se conformer aux règles de comptabilisation et au processus budgétaire en vigueur au Gouvernement.

Commentaire du Ministère: « *Le Ministère verra à respecter les principes comptables au niveau de la reddition de comptes afin que les comptes du Gouvernement reflètent bien les contributions versées.* »

b. Forme d'aide non divulguée

8.91 En mars 1983, le Conseil des ministres autorisait l'octroi à une entreprise d'une aide financière de 25 M$ sous forme de contributions remboursables devant servir à compenser ses pertes et à rationaliser ses opérations. Un remboursement maximal de 5 M$ par année était prévu pour tout exercice subséquent se soldant par des bénéfices d'exploitation. Ce montant devenait exigible dans les 90 jours suivant la fin d'exercice de l'entreprise.

8.92 Pour les exercices terminés les 31 décembre 1988 et 1989, l'entreprise a réalisé des bénéfices, de sorte qu'un remboursement devenait exigible pour chacun des deux exercices, les 31 mars 1989 et 1990.

8.93 En mai 1989, un amendement approuvé par décret a modifié la convention initiale. L'application des modalités de remboursement a été reportée de cinq ans, annulant ainsi les montants à recevoir pour 1988 et 1989. Le premier remboursement devient maintenant exigible le 31 mars 1994, si l'entreprise réalise des bénéfices en 1993. Ce report est consenti à l'entreprise pour financer de nouveaux et importants travaux destinés à accroître la capacité de production de ses installations.

8.94 Le report de l'application des modalités de remboursement n'implique aucune sortie de fonds additionnelle de la part du Ministère; il n'en constitue pas moins un moyen financier d'aider l'entreprise à réaliser un projet distinct et devrait, de ce fait, être présenté à l'Assemblée nationale au même titre que le budget du Ministère.

8.95 Bien que cette opération ait été autorisée par décret, l'octroi à une entreprise d'une aide financière sous cette forme a pour effet de priver l'Assemblée nationale de son pouvoir d'approbation de l'utilisation des fonds publics.

8.96 Le Ministère devrait soumettre à l'approbation de l'Assemblée nationale les différentes formes d'aide financière qu'il accorde aux entreprises.

Commentaire du Ministère: « *Le Ministère est prêt à prendre toutes les mesures à sa disposition afin que l'Assemblée nationale ne soit pas privée de son pouvoir d'autorisation et d'approbation de l'utilisation des fonds aux fins des aides financières qu'il accorde aux entreprises.* »

Annexe

Lois sous la responsabilité du ministre

Loi sur le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie	(L.R.Q., chapitre M-17)

Les sociétés d'État

Loi sur le Centre de recherche industrielle du Québec	(L.R.Q., chapitre C-8 et modifications)
Loi sur l'établissement par Sidbec d'un complexe sidérurgique	(L.R.Q., chapitre E-14)
Loi sur la Société de développement des coopératives	(L.R.Q., chapitre S-10.001)
Loi sur la Société de développement industriel du Québec	(L.R.Q., chapitre S-11.01 et modifications)
Loi sur la Société des alcools du Québec	(L.R.Q., chapitre S-13 et modifications)
Loi sur la Société du parc industriel du centre du Québec	(L.R.Q., chapitre S-15)
Loi sur la Société générale de financement du Québec	(L.R.Q., chapitre S-17)
Loi sur la Société du parc industriel et portuaire Québec-Sud	(L.R.Q., chapitre S-18)
Loi sur l'Agence québécoise de valorisation industrielle de la recherche	(L.R.Q., chapitre A-7.1 et modifications)

Le développement industriel

Loi sur les immeubles industriels municipaux	(L.R.Q., chapitre I-0.1 et modifications)
Loi sur les sociétés de placement dans l'entreprise québécoise	(L.R.Q., chapitre S-29.1 et modifications)

Le développement touristique

Loi sur l'aide au développement touristique	(L.R.Q., chapitre A-13.1 et modifications)

Le commerce

Loi sur les heures d'affaires des établissements commerciaux	(L.R.Q., chapitre H-2)

Annexe

Loi sur les matériaux de rembourrage et les articles rembourrés	(L.R.Q., chapitre M-5 et modifications)
Loi sur les permis de distribution de bière et de boissons gazeuses	(L.R.Q., chapitre P-9.2 et modifications)

Les coopératives

Loi sur les coopératives	(L.R.Q., chapitre C-67.2 et modifications)
Loi sur les syndicats coopératifs	(L.R.Q., chapitre S-38)

Liste des recommandations

Planification, information de gestion et reddition de comptes

c. Information de gestion

8.22 Le Ministère devrait se doter d'un système de gestion des interventions permettant à la haute direction de recevoir périodiquement une information abrégée sur l'évolution de l'ensemble des projets de développement.

e. Dépôt du rapport annuel d'activités

8.26 Le Ministère devrait déposer son rapport annuel d'activités à l'Assemblée nationale dans les délais prescrits.

Administration et suivi de lois

a. Loi sur la Société des alcools du Québec

Contrôles sur la production de vin

8.37 Le Ministère devrait améliorer son système de contrôle des activités des fabricants de vin.

Attestation d'authenticité de l'origine du vin

8.45 Les gestes posés par le Ministère en vue de l'attestation d'authenticité de l'origine du vin devraient être conformes au Règlement sur le vin et les autres boissons alcooliques fabriqués ou embouteillés par un titulaire de permis de fabricant de vin.

Suivi de la loi

8.51 Le Ministère devrait s'assurer qu'un suivi est effectué auprès des détenteurs de permis ne se conformant pas à l'article 33 de la Loi sur la Société des alcools du Québec.

8.52 Pour ce qui est de l'article 34 de cette même loi, le Ministère devrait déterminer, pour tous les détenteurs de permis, les paramètres motivant une inspection et informer le ministre en temps opportun des mesures recommandées.

Rôle du Ministère dans l'administration de la loi

8.55 Le Ministère devrait s'assurer de l'adéquation et de la complémentarité des contrôles exercés par les divers intervenants sur l'ensemble de l'industrie des boissons alcooliques.

b. Loi sur les coopératives

Respect de la Loi sur les coopératives

8.60 Le Ministère devrait identifier les articles de la loi qui doivent faire l'objet de contrôles administratifs et, par la suite, s'assurer que ces contrôles sont effectivement appliqués.

Rôle du Ministère dans le développement des coopératives

8.65 Le Ministère devrait compléter ses démarches de rationalisation en vue de maximiser l'économie, l'efficience et l'efficacité des activités en milieu coopératif.

Aide financière

a. Aide aux commissariats industriels

8.72 Le Ministère devrait préciser les objectifs du Programme d'aide aux commissariats industriels et se doter de critères quant à l'octroi de l'aide financière.

8.73 Le Ministère devrait indiquer aux bénéficiaires les obligations inhérentes aux subventions reçues.

b. Aide aux infrastructures industrielles

8.77 Le Ministère devrait adopter et appliquer des règles pour le traitement des dossiers du Programme d'aide aux infrastructures industrielles et obtenir et garder en dossier des preuves documentaires sur l'utilisation des subventions conformément aux ententes et aux fins prévues.

c. Soutien aux initiatives-jeunesse

8.81 Le Ministère devrait préciser les moyens à prendre pour s'assurer que l'aide financière est utilisée aux fins prévues.

8.82 Le Ministère devrait se conformer à la norme quant au nombre d'organismes bénéficiaires précisé par le Conseil du trésor.

d. Programme d'aide financière PRO-PME

8.85 Le Ministère devrait définir les moyens à prendre pour s'assurer que l'aide financière est utilisée aux fins prévues.

Cas particuliers

a. Autorisation et comptabilisation d'une aide financière

8.90 Le Ministère devrait se conformer aux règles de comptabilisation et au processus budgétaire en vigueur au Gouvernement.

b. Forme d'aide non divulguée

8.96 Le Ministère devrait soumettre à l'approbation de l'Assemblée nationale les différentes formes d'aide financière qu'il accorde aux entreprises.

Remarques et commentaires

Société de l'assurance
automobile du Québec

Aperçu général

9.1 La Régie de l'assurance automobile du Québec, constituée en 1977 par la Loi sur la Régie de l'assurance automobile du Québec (L.R.Q., chapitre R-4 et modifications) est devenue la Société de l'assurance automobile du Québec à la suite de l'adoption, en juin 1990, de la Loi modifiant la Loi sur la Régie de l'assurance automobile du Québec et d'autres dispositions législatives (1990, chapitre 19).

9.2 La Société est un organisme du Gouvernement qui a pour fonction d'indemniser les victimes de dommages corporels conformément aux prescriptions de la Loi sur l'assurance automobile (L.R.Q., chapitre A-25 et modifications). Elle a aussi la responsabilité d'appliquer le Code de la sécurité routière (L.R.Q., chapitre C-24.2), notamment en ce qui a trait à l'immatriculation des véhicules routiers, aux permis de conduire et aux normes de sécurité routière des véhicules. Elle doit aussi promouvoir la sécurité routière en ce qui a trait, d'une part, au comportement des usagers de la route et, d'autre part, aux normes de sécurité des véhicules utilisés.

9.3 La Société est un mandataire du Gouvernement. À ce titre, elle perçoit les droits exigibles lors de l'immatriculation d'un véhicule et de la délivrance d'un permis de conduire.

9.4 La Société est gérée par un conseil d'administration composé de 11 membres nommés par le Gouvernement. Le président du conseil d'administration est aussi directeur général de l'organisme et, dans cette fonction, il est assisté de 5 vice-présidents. Le ministre des Transports est chargé de l'application des lois qui régissent la Société.

9.5 En décembre 1989, l'effectif permanent de la Société comptait 1 976 personnes et l'effectif occasionnel était de 599 années-personnes, répartis dans ses 8 centres administratifs et ses 49 centres de services.

9.6 Comme l'indiquent les données financières de la Société pour 1989, ses opérations sont financées par des contributions d'assurance (449 M$), des frais imposés pour la délivrance et le renouvellement des permis de conduire et des certificats d'immatriculation (56 M$) et des revenus de placements (440 M$). La Société reporte et amortit sur une période de dix ans les gains et les pertes que lui attribue la Caisse de dépôt et placement du Québec à la vente de placements; au 31 décembre 1989, la Société disposait de revenus de placement reportés de 265 M$. L'indemnisation des victimes d'accidents d'automobiles a coûté 760 M$ pour la même année, dont 68 M$ à titre de contribution au coût des services de santé et 37 M$ à titre de contribution au coût du transport ambulancier. Les frais d'administration ont été de 161 M$. La Société a également perçu des droits d'immatriculation et de permis de conduire pour une valeur de 369 M$ qu'elle a remis au Fonds consolidé du revenu.

9.7 Les obligations de la Société envers les victimes d'accidents d'automobiles (2 771 M$ au 31 décembre 1989) sont assurées par des placements sous forme de dépôts au Fonds général de la Caisse de dépôt et placement du Québec (4 577 M$). Au fil des ans, la Société a dégagé de sa réserve actuarielle pour les obligations envers les victimes, des sommes qui ne s'avéraient plus nécessaires; ces sommes ont été versées dans une réserve de stabilisation, tout comme l'ont été les excédents annuels des revenus sur les dépenses. Cette réserve de stabilisation se chiffre à 1 222 M$ au 31 décembre 1989.

9.8 En raison de modifications à la Loi sur l'assurance automobile sanctionnées en 1989, la Société administre maintenant deux régimes d'indemnisation des victimes de

dommages corporels, soit celui pour les accidents antérieurs au 1er janvier 1990 et celui pour les accidents survenus depuis cette date. La Société considère que le nouveau régime vise à établir un nouvel équilibre entre les catégories d'indemnités du Régime d'assurance automobile, de façon à éliminer certaines surcompensations et à indemniser plus adéquatement les grands blessés.

Portée de la vérification

9.9 Nous avons effectué la vérification des états financiers de la Société, alors dénommée la Régie de l'assurance automobile du Québec, pour l'exercice terminé le 31 décembre 1989 et nous avons examiné la conformité de ses opérations aux lois, règlements, politiques et directives qui la régissent.

9.10 Nous avons également effectué une vérification d'optimisation des ressources qui avait pour objet d'évaluer si les responsables de la gestion avaient le souci de l'économie et de l'efficience, s'ils avaient mis en place des moyens permettant de mesurer l'atteinte des objectifs et s'ils rendaient raisonnablement compte de leurs responsabilités.

9.11 Notre vérification a été orientée vers les activités ou les secteurs les plus importants de la Société. Elle couvre principalement l'exercice terminé le 31 décembre 1989, mais certains commentaires portent sur des situations qui prévalaient auparavant ou qui se sont poursuivies jusqu'à la fin de mai 1990.

Résultats de notre vérification

9.12 Au cours des dernières années, la Société a consolidé ses systèmes d'information. Entre autres, elle a implanté un système visant à contrôler les vignettes, les permis de conduire et les certificats d'immatriculation. La Société s'est également préoccupée de la qualité des services qu'elle offre à sa clientèle notamment en ce qui a trait à l'indemnisation des victimes d'accidents d'automobiles et à la délivrance des permis de conduire et de l'immatriculation. Elle a oeuvré à la mise en place de mécanismes pour administrer le nouveau régime d'indemnisation; elle a aussi procédé à la constitution d'un réseau de mandataires pour la vérification mécanique des véhicules. Enfin, la Société a entrepris, en 1989, la construction d'un nouveau siège social qui devrait être achevée en 1991 au coût d'environ 50 M$.

9.13 Malgré les efforts déployés, des améliorations à la gestion demeurent requises sur certains aspects que nous aborderons dans les paragraphes qui suivent.

Planification et processus budgétaire

9.14 La Société a élaboré une planification stratégique précisant sa mission et ses orientations. Cette planification, établie pour une période de trois ans, est révisée annuellement, approuvée par le conseil d'administration et diffusée aux gestionnaires.

9.15 Nous avons constaté que les planifications opérationnelles de la Société sont cohérentes avec les orientations de sa planification stratégique. Elles incluent des objectifs précis et mesurables, de même que des moyens pour les atteindre, et elles sont approuvées par la direction avant le début de chaque exercice.

9.16 Les priorités et les besoins précisés dans les planifications opérationnelles servent à l'élaboration des prévisions budgétaires. La Société a pris les mesures nécessaires pour contrôler l'évolution des planifications opérationnelles et des prévisions budgétaires.

Indemnisation et réadaptation des victimes de la route

9.17 La Société doit indemniser les victimes d'accidents d'automobiles en fonction de l'un des deux régimes d'indemnisation actuellement en vigueur. Elle a confié aux agents d'indemnisation des responsabilités pour déterminer l'admissibilité des victimes ainsi que, s'il y a lieu, le montant et la durée de leurs indemnités. Ces agents peuvent avoir recours aux médecins de la Société pour obtenir des avis sur l'aspect médical des dossiers. La Société offre des programmes de réadaptation aux victimes qui satisfont aux critères établis à cet égard.

9.18 La Société a pris des moyens pour rendre des services de qualité à la clientèle de l'indemnisation et de la réadaptation, en conformité avec la réglementation. Toutefois, l'encadrement de ses employés et le contrôle de la qualité de leurs décisions peuvent être améliorés.

a. Traitement des dossiers d'indemnisation

9.19 L'admissibilité des réclamations est déterminée selon des critères définis et approuvés. L'indemnisation nous paraît s'effectuer conformément aux exigences de la loi et des règlements, à l'exception de quelques erreurs décelées dans la détermination du montant des rentes et des frais remboursables. Entre autres, une erreur dans le calcul informatisé des rentes de remplacement du revenu et des rentes de décès de 1989 a fait en sorte que ces rentes soient sous-évaluées d'au moins 550 000 $. La Société a convenu de corriger cette erreur et de rembourser les bénéficiaires.

9.20 La Société fournit à ses employés des normes et des directives pour l'indemnisation des victimes. Toutefois ces normes sont imprécises en ce qui a trait à la détermination des durées d'incapacité. De plus, les agents n'ont pas de guides appropriés pour décider de l'à-propos d'avoir recours à un avis médical. En conséquence, il est possible que les agents d'indemnisation ne sollicitent pas toujours l'intervention des médecins lorsque les circonstances le requièrent. Dans certains cas, des agents d'indemnisation ont autorisé des indemnités pour des périodes excédant les dates de fin d'incapacité indiquées par les médecins traitants des victimes. Dans d'autres cas, ils ont refusé de poursuivre le paiement d'indemnités malgré les recommandations en ce sens des médecins traitants des victimes, sans recourir à des expertises médicales.

9.21 Le contrôle de la qualité des interventions des agents d'indemnisation revêt une grande importance, considérant que leurs décisions sont finales, à moins qu'il n'y ait contestation de la part de la victime, et que la Société ne peut, selon la Loi sur l'assurance automobile, récupérer les sommes versées en trop à la suite d'une erreur commise dans le traitement d'une réclamation. Le contrôle de la qualité en indemnisation en vigueur à la Société consiste essentiellement à vérifier les déboursés de 1 600 $ et plus ainsi que les cas ne correspondant pas aux normes sur le traitement des dossiers. À cela, il faut ajouter une vérification ponctuelle, faite en 1989, d'un échantillon de dossiers portant sur des rentes d'indemnité de remplacement du revenu payées depuis plus de deux ans. La Société ne contrôle donc pas systématiquement, par échantillonnage ou autrement, la majorité des décisions d'indemnisation.

9.22 La Société a examiné l'ensemble de son processus d'indemnisation des victimes, ce qui a permis de déceler plusieurs anomalies; elle compte sur la mise en place d'une politique de gestion de la qualité pour y remédier. Cependant, elle n'a prévu que peu de mesures pour améliorer la qualité des décisions d'ici à ce que la majorité des effets prévus de cette politique ne se fassent sentir, ce qui peut prendre quelques années.

9.23 La Société devrait améliorer le cadre normatif de l'indemnisation et se munir de mécanismes de contrôle sur l'ensemble des transactions d'indemnisation, entre autres pour ce qui est du calcul informatisé des rentes.

Commentaire de la Société: *« Bien qu'ils disposent d'une autonomie indispensable au traitement des réclamations et à la prise de décisions, les employés peuvent compter, en tout temps, sur l'appui et la disponibilité du personnel d'encadrement, dans un climat d'échanges et de respect réciproques. De plus, l'amélioration des compétences et des connaissances, la qualité du service et l'équité des décisions de réclamation sont des préoccupations constantes de l'encadrement.*

« La Société a procédé, au cours du mois de juin 1990, à l'ajustement technique des rentes aux victimes touchées par la non-conformité du calcul des indemnités de remplacement de revenu et de décès en 1989. Dans l'avenir, par souci scrupuleux de conformité, la Société vérifiera de façon systématique ses modules de calcul auprès des ministères fédéral et provincial du Revenu.

« Au fil des ans, nous avons constamment amélioré nos manuels de normes et de directives pour qu'ils soient complets et couvrent tous les aspects essentiels à la bonne gestion des indemnités prévues par la loi. Ces manuels ont été revus en entier pour les rendre conformes à l'application de la nouvelle législation qui est entrée en vigueur en janvier dernier. Pour ce qui est de la détermination des durées d'incapacité, des normes plus précises seront élaborées. Les directives préciseront davantage les règles portant notamment sur la consultation des médecins de la Société par les agents d'indemnisation, sur les relations dommage-accident, sur les preuves requises, sur l'aggravation d'une condition préexistante et sur le paiement de l'indemnité lorsqu'une évaluation médicale est demandée. Enfin, des décisions sont déjà prises pour consacrer plus d'énergie à la formation médicale des agents d'indemnisation et des développements majeurs sont entrepris afin de doter ces derniers d'un système « expert » susceptible d'assurer le travail d'appréciation de la durée d'incapacité. Ainsi, non seulement l'actuel guide des durées d'incapacité sera mécanisé, mais grandement enrichi et sa consultation facilitée. Ce cadre normatif élaboré sert d'adjuvant au personnel chargé de prendre des décisions de réclamation. Il constitue également un instrument de contrôle et de vérification des actes d'indemnisation posés en regard de leur conformité, de leur pertinence et de leur régularité.

« La Société dispose déjà de plusieurs mécanismes de contrôle pour s'assurer de la qualité des décisions d'indemnisation. Malgré le pouvoir décisionnel dévolu à l'agent d'indemnisation, certaines décisions doivent être autorisées à des paliers de gestion supérieurs.

« Compte tenu de l'importance pour la Société de fournir un service de qualité, elle se préoccupe constamment de l'aspect contrôle dans ses paiements aux accidentés et ainsi tiendra compte des remarques du vérificateur général. »

b. Formation des agents d'indemnisation et des conseillers en réadaptation

9.24 La Société a élaboré un programme structuré de formation pour ses agents d'indemnisation et ses conseillers en réadaptation. Pour les employés déjà en poste, elle procède au recyclage sur la base de besoins identifiés. Toutefois, diverses phases de ce recyclage considérées comme nécessaires n'ont pas encore été complétées, la Société ayant décidé d'accorder la priorité à la formation associée au nouveau régime d'indemnisation. Les nouveaux employés, pour leur part, bénéficient d'une formation théorique et de stages pratiques. Cette formation pourrait être améliorée pour leur permettre de mieux apprécier l'information d'ordre médical qu'ils doivent traiter et d'effectuer un meilleur suivi des dossiers; de plus, les stages pratiques ne sont pas suffisamment encadrés puisque les objectifs, le contenu et la durée des stages ainsi que les responsabilités à l'égard de leur préparation et de leur déroulement ne sont pas définis. Enfin, la Société n'a pas prévu de mesures pour évaluer la qualité de la formation donnée à son personnel et, le cas échéant, apporter les correctifs appropriés.

9.25 La Société devrait améliorer la formation de son personnel en indemnisation et en réadaptation. Elle devrait aussi évaluer ses programmes de formation et y apporter les correctifs appropriés.

Commentaire de la Société: *« La Société vise à ce que son personnel en indemnisation et en réadaptation soit suffisamment formé. Peu de ministères et d'organismes publics possèdent une équipe de formation semblable à la sienne pour l'acquisition et la mise à jour des connaissances des employés.*

« Sur une base régulière, des sessions sont données sur le cadre légal et administratif de la Loi sur l'assurance automobile ainsi que sur l'utilisation du système informatique. De plus, des sessions de recyclage sont offertes au besoin sur certaines dispositions de la loi. La formation des nouveaux agents, d'une durée de plusieurs mois, est complétée par des stages pratiques sous la supervision des formateurs. Ces derniers rencontrent de façon ponctuelle les chefs de service de l'indemnisation pour s'entendre sur le contenu, la durée, les calendriers et les responsabilités visant l'encadrement des stages. Des outils informatiques d'aide à la formation ont été développés au cours de la dernière année pour compléter les manuels d'apprentissage en usage. La Société a approuvé un projet qui doit débuter en septembre 1990 visant à améliorer la formation à la vice-présidence aux services aux accidentés. »

c. Service à la clientèle de l'indemnisation

9.26 La Société a adopté, au cours de 1989, une politique de service à la clientèle de l'indemnisation qui porte sur l'accessibilité au service, l'information sur le service et le service lui-même. Cette politique démontre la préoccupation de la Société de bien servir sa clientèle.

9.27 Entre autres, afin de ne pas retarder l'indemnisation des victimes, la Société verse des paiements préliminaires dès que l'admissibilité de la réclamation lui paraît fondée. Elle s'assure que ces paiements n'excèdent pas le montant estimé de la rente qui sera payable.

9.28 Par ailleurs, la Société évalue par des sondages périodiques le degré de satisfaction de la clientèle quant aux services qui lui sont rendus et des mesures sont prises pour améliorer les points faibles.

d. Contrôle de certains coûts de l'indemnisation et de la réadaptation

9.29 Notre examen des mécanismes instaurés par la Société pour contrôler certains coûts d'indemnisation et de réadaptation a démontré leur efficacité.

9.30 La Société a mis en place des mécanismes de recouvrement des montants versés en trop. De plus, des mesures comme la fixation de maximums aux tarifs de physiothérapie et le contrôle du nombre de traitements rémunérés ont diminué le coût des frais et honoraires professionnels. D'autres mécanismes permettent de recouvrer des indemnités versées lorsqu'un non-résident est responsable d'un accident d'automobile.

Gestion du Code de la sécurité routière

9.31 La Société, en tant que gestionnaire principal du Code de la sécurité routière, émet et renouvelle les permis de conduire et d'apprenti conducteur. Elle assume d'autres mandats comme l'évaluation de la compétence des candidats au permis de conduire et le suivi de l'aptitude à conduire. La Société effectue également les transactions liées à l'immatriculation des véhicules.

9.32 La Société a aussi comme mandat d'accréditer, de former et de contrôler des mandataires pour effectuer la vérification mécanique des éléments de sécurité des véhicules indiqués au Code de la sécurité routière.

9.33 La Société a pris des dispositions afin d'assurer un bon service lors de l'émission et du renouvellement des permis de conduire et des certificats d'immatriculation des véhicules, dans le respect des lois et des règlements. Toutefois, certaines améliorations s'imposent en rapport avec les responsabilités qu'elle doit assumer pour la délivrance des permis de conduire et de l'immatriculation ainsi que pour la vérification mécanique des véhicules.

a. Délivrance des permis de conduire

9.34 La Société s'assure que l'émission et le renouvellement des permis de conduire sont effectués conformément aux lois et aux règlements.

9.35 Elle exerce un suivi des conducteurs dont le comportement a été jugé fautif ou dangereux. Pour ce faire, elle a instauré des procédés qui lui permettent de suspendre un permis et de révoquer le droit d'en obtenir un pendant une période qui est fonction du nombre d'infractions commises, pour les personnes déclarées coupables de certaines infractions au Code criminel.

9.36 Elle administre adéquatement, en ce qui concerne les infractions au Code de la sécurité routière, un système de points d'inaptitude basé sur la gravité relative de chacune des infractions commises, conduisant éventuellement à la révocation du permis et à la suspension du droit d'en obtenir un après une accumulation de 15 points.

9.37 La Société obtient des informations sur l'état de santé des détenteurs de permis de conduire, de façon à pouvoir évaluer leur aptitude à conduire et, s'il y a lieu, suspendre le permis de conduire ou restreindre son utilisation.

9.38 Par ailleurs, pour obtenir un permis de conduire, une personne doit avoir réussi les examens de compétence de la Société. Tel que le démontre le tableau suivant, préparé à partir des données fournies par la Société pour l'année 1989, il existe des écarts importants, entre différents centres de services, dans les résultats obtenus à la suite des examens pratiques pour l'obtention d'un permis de conduire de véhicules de promenade.

Centre de services	Taux d'échec %
Sept-Îles	4,1
Lévis	4,9
Trois-Rivières	9,6
Sherbrooke	11,0
Hull	15,7
Rimouski	17,0
Québec	18,3
Chicoutimi	21,4
St-Jean-sur-le-Richelieu	30,2
Montréal	36,3
Laval	37,6
Moyenne québécoise	**27,3**

9.39 La Société n'a pas analysé les causes de ces écarts afin de leur apporter les correctifs nécessaires, le cas échéant.

9.40 La Société devrait analyser les causes des écarts dans les résultats aux examens pratiques de conduite.

Commentaire de la Société: « *La Société est consciente des écarts qui existent entre les résultats aux examens pratiques pour les véhicules de promenade dans les différents centres de services et connaît les facteurs qui influencent les taux d'échecs. Plusieurs de ces facteurs sont exogènes. À preuve, bien que les examens théoriques soient les mêmes dans tous les centres de services de la Société, des taux d'échecs variant entre 13,7 p. cent et 36,4 p. cent ont été notés pour l'année* 1989.

« *Les facteurs les plus importants qui influencent les taux d'échecs aux examens théoriques et pratiques sont la scolarité de la clientèle, la qualité de l'enseignement des écoles de conduite et l'importance relative de la clientèle néo-québécoise. La difficulté relative des parcours s'ajoute aux facteurs précédents pour ce qui concerne les examens pratiques.*

« *Même si la Société ne dispose pas de tous les leviers d'intervention, chacun des facteurs fait néanmoins l'objet d'une intervention. En effet, les écoles de conduite sont soumises à des contrôles de qualité, les difficultés éprouvées par la clientèle néo-québécoise et par les clients en difficultés d'apprentissage font l'objet d'étude et tous les évaluateurs sont soumis à un programme de formation structuré. Par ailleurs, il est extrêmement difficile de normaliser les parcours.*

« *Depuis mai* 1990, *des données de gestion sur les taux d'échecs par évaluateur et par école de conduite sont acheminées régulièrement aux directeurs de centres de services pour leur permettre de détecter toute variation anormale.*

« *Tous ces moyens contribueront, de l'avis de la Société, à éliminer les écarts non justifiés dans les taux d'échecs aux examens pratiques pour les véhicules de promenade.* »

b. Immatriculation des véhicules routiers

9.41 La Société s'assure que l'émission et le renouvellement des certificats d'immatriculation des véhicules routiers sont effectués conformément aux lois et aux règlements.

9.42 Elle a prévu, entre autres, des contrôles pour que tout propriétaire d'un véhicule automobile circulant au Québec possède une police d'assurance responsabilité d'un montant minimal de 50 000 $ ou produise une attestation selon des modalités prévues par règlement.

9.43 Lors du renouvellement de l'immatriculation, la Société exige que tout véhicule assujetti à la vérification mécanique possède un certificat de conformité.

c. Vérification mécanique des véhicules

9.44 La Société, qui a le mandat d'effectuer la vérification mécanique de certains types de véhicules routiers, procède depuis 1987 à la constitution d'un réseau de mandataires. Ce réseau compte environ 2 900 entreprises autorisées à vérifier leurs propres véhicules et 120 entreprises qui effectuent la vérification mécanique contre rémunération. Environ 132 000 véhicules étaient soumis à ce programme en 1989.

9.45 La Société s'est donné des critères pour choisir ses mandataires; elle a encadré leurs actions par des normes et des directives et leur a offert de la formation. Elle a aussi mis en place un programme de contrôle de la qualité de leurs vérifications

mécaniques. Cependant, la Société a manqué de rigueur dans l'application des critères de sélection des mandataires. Ainsi, elle a accrédité des mandataires tout en leur allouant un délai de six mois pour l'obtention de certains équipements pourtant requis à l'admissibilité. De plus, les directions régionales n'ont pas toujours utilisé les mêmes critères de sélection et ne leur ont pas accordé le même degré d'importance.

9.46 Par ailleurs, la Société n'a pas élaboré de véritable programme structuré de formation. Il s'ensuit que la formation n'est pas donnée uniformément d'une région à une autre et que des mécaniciens, qui signent pourtant des certificats de conformité, peuvent ne pas avoir reçu la formation adéquate pour ce faire.

9.47 La Société effectue des visites chez les mandataires afin de contrôler la qualité des vérifications effectuées. Toutefois, les directives qui régissent ce contrôle n'ont pas été approuvées par la Société et elles ne sont pas appliquées uniformément entre les régions.

9.48 La Société a émis des avis dans le but de corriger des lacunes constatées chez 15 p. cent des mandataires visités. Cependant, elle n'assure pas un suivi suffisant de la mise en place des correctifs.

9

9.49 Les certificats de conformité émis par les mandataires de la Société n'assurent pas nécessairement que les véhicules vérifiés sont conformes aux exigences réglementaires; en effet, 66 p. cent des véhicules assujettis au programme de vérification mécanique et vérifiés lors de contrôles routiers en 1989, présentaient des défectuosités, dont 5 p. cent étaient majeures.

9.50 Par ailleurs, les mandataires doivent aviser la Société de toute défectuosité majeure constatée sur un véhicule afin qu'elle inscrive à ses systèmes que l'immatriculation du véhicule est suspendue. Toutefois, il est possible que de tels véhicules continuent de circuler sur les routes puisque les mandataires n'avisent pas un agent de la paix lorsque de telles défectuosités sont constatées afin que celui-ci retire la plaque d'immatriculation du véhicule. Cette obligation du mandataire est d'ailleurs prévue au Code de la sécurité routière.

9.51 La Société n'a donc pas l'assurance que son programme de vérification mécanique est efficace.

9.52 La Société devrait améliorer son programme de vérification mécanique en ce qui a trait à la formation des mandataires et au contrôle de leurs interventions. Elle devrait aussi appliquer rigoureusement les dispositions du Code de la sécurité routière dans les cas de véhicules assujettis au programme de vérification mécanique et présentant des défectuosités majeures.

Commentaire de la Société: « *Le programme de vérification mécanique administré par la Société est un nouveau programme dont la mise en application a commencé le 1er janvier* 1988. *La Société a choisi de procéder à sa mise en application par étape: recrutement, formation, accréditation dans un premier temps, contrôle et consolidation dans un deuxième temps. Dans les deux premières années du programme, les directions régionales à partir d'un ensemble commun de matériel (procédures, normes, directives) ont dispensé plus de 500 séances de formation aux mécaniciens désignés par les entreprises comme administrateurs du programme de vérification mécanique. La formation est offerte en fonction des demandes formulées par les mandataires à cet égard. Dans le cadre de ses contrôles de la qualité, la Société s'assurera que tous les mécaniciens qui font la vérification mécanique ont reçu la formation dispensée par la Société. À la lumière de l'expérience acquise depuis deux ans, la méthodologie et les outils de support aux formateurs seront revus et nous normaliserons les périodes de formation.*

« Pour ce qui est du contrôle des interventions des mandataires, déjà en mars 1989 les directions régionales possédaient un manuel sur le contrôle de la qualité, manuel utilisé lors des visites effectuées dans les établissements des mandataires. Des mises à jour régulières de cet outil sont prévues.

« En ce qui concerne l'application des dispositions du Code de la sécurité routière, il y a lieu d'apporter les précisions suivantes. La Société dispose de deux importants moyens de contrôle. En plus des visites dans les établissements, la Société collabore avec les corps policiers à de nombreuses activités de contrôle routier sur route. Plus de 30 000 véhicules assujettis sont ainsi vérifiés annuellement. C'est lors de ces contrôles que la Société a pu constater l'efficacité du programme de vérification mécanique puisque la proportion de véhicules comportant une défectuosité majeure est passée de 20 p. cent à moins de 5 p. cent sur une période d'une année après le début du programme.

« Par ailleurs, les véhicules qui font l'objet d'une défectuosité mineure doivent être réparés et revérifiés dans un délai de 48 heures à défaut de quoi un processus d'amende est enclenché. Pour tout véhicule qui fait l'objet d'une défectuosité majeure, le mandataire doit contacter la Société afin que soit immédiatement suspendu le droit de circuler. La stipulation du Code de la sécurité routière voulant que le mandataire avise un agent de la paix lorsqu'une défectuosité majeure est constatée s'est avérée inapplicable du fait que les mandataires ne sont pas disposés à participer à des activités à caractère policier. La Société examinera cette disposition législative. »

d. Services offerts pour l'émission et le renouvellement des permis de conduire et des certificats d'immatriculation

9.53 La Société a mis en place différents moyens pour la délivrance des permis de conduire et des certificats d'immatriculation, soit le service postal, les centres de services ainsi que des mandataires, incluant des caisses populaires. Bien qu'elle ait déterminé que le service postal était le plus économique, la Société offre ces différentes options dans un souci de service à la clientèle.

9.54 La Société s'est fixé des objectifs de service à la clientèle qui portent notamment sur les délais d'attente et de rendez-vous dans les centres de services et sur le traitement postal des renouvellements des permis de conduire et des certificats d'immatriculation.

9.55 Selon ces objectifs, 75 p. cent de la clientèle doit être servie en moins de 15 minutes dans les centres de services, le délai pour obtenir un rendez-vous ne doit pas excéder 10 jours ouvrables et le traitement postal doit être complété en 7 jours ouvrables. Ces objectifs correspondent à une qualité de service qui se compare favorablement avec celle d'entités oeuvrant dans des domaines similaires.

9.56 Presque tous les centres de services dépassent amplement ces objectifs de service à la clientèle. En effet, 90 p. cent de la clientèle est servie en moins de 15 minutes et les délais pour obtenir un rendez-vous sont inférieurs à 4 jours. Le traitement postal est complété en moins de 3 jours.

9.57 La Société n'a pas fait une analyse des coûts-bénéfices à l'égard des dépassements de ses objectifs de service à la clientèle.

9.58 Par ailleurs, elle n'a pas réévalué une pratique en vigueur depuis 1983 qui fait en sorte que les centres de services sont fermés tous les mercredis matin pendant deux heures. À l'origine, cette période devait être réservée à des activités de formation. Une telle réévaluation aurait été d'autant plus importante que cette période n'est plus consacrée principalement à des activités de formation.

9.99 La Société devrait réévaluer les services qu'elle offre compte tenu de ses objectifs de service à la clientèle et des coûts impliqués. Elle devrait aussi réévaluer la pertinence de maintenir sa décision de fermer les centres de services pendant une période de deux heures chaque semaine.

Commentaire de la Société : « En 1988, deux études ont conclu que de nouveaux équipements devaient être acquis afin d'améliorer l'efficience des opérations reliées aux renouvellements qui se transigent par la poste. C'est ainsi qu'en 1989, la Société s'est procuré des équipements de saisie et d'encaissement et qu'en 1990, elle a fait l'acquisition d'équipements d'ouverture de courrier. Cela a permis de réduire les coûts annuels d'opération par une diminution de 32 p. cent du personnel affecté à ces tâches et d'augmenter les revenus de placements de la Société vu que l'encaissement se fait plus rapidement.

« Jusqu'à présent, l'objectif de sept jours établi en 1987 pour le traitement postal a été maintenu jusqu'à ce que le rodage des équipements et la révision du mode de fonctionnement prennent fin. L'objectif sera révisé pour tenir compte de la nouvelle réalité.

« Quant aux coûts moins élevés des renouvellements postaux par rapport aux coûts des renouvellements effectués dans le réseau des points de services, ils ont été minimisés depuis l'informatisation de l'ensemble du réseau.

« Par ailleurs, la Société a considéré également d'autres facteurs comme celui du libre choix par le client de l'endroit où il veut recevoir ses services et de la nécessité que les mandataires puissent compter sur une rémunération raisonnable. À cet effet, il faut noter que les montants versés par la Société, associés aux transactions de renouvellement, représentent 60 p. cent de la rémunération des mandataires.

« Tout considéré, la Société a conclu qu'elle devait maintenir la situation actuelle.

« La Société note avec satisfaction que le vérificateur général considère que la qualité de ses services se compare favorablement avec ceux d'entités oeuvrant dans des domaines similaires. Elle constate que les améliorations apportées au cours des dernières années à ses systèmes administratifs et informatiques, à la formation de ses employés et de ses gestionnaires ont porté fruit et permettent maintenant à l'ensemble de ses centres de services de dépasser ses objectifs de services à la clientèle.

« Par ailleurs, bien que la nature de la formation dispensée le mercredi matin ait changé depuis la fin de l'implantation des nouveaux systèmes administratifs et informatiques, l'objectif de la période en question demeure qu'elle soit consacrée à des activités de formation et d'information sur les changements aux lois, règlements, systèmes et mandats que la Société administre.

« Cette façon d'organiser la formation des employés des centres de services est la plus économique puisqu'elle évite le recours au surtemps et limite les déplacements, étant entendu que la priorité donnée au service à la clientèle interdit de retirer des employés du comptoir.

« Notons que le mercredi matin correspond à une période de faible achalandage et les conséquences sur la clientèle sont minimes, ce qu'a confirmé un sondage sur la satisfaction de la clientèle effectué à l'automne 1989. En effet, celle-ci s'est déclarée satisfaite des heures d'ouverture des centres de services de la Société dans une proportion de 90 p. cent.

« Pour toutes ces raisons, la Société n'entend pas modifier pour le moment sa décision de rouvrir ses centres de services à 10 h 30 le mercredi matin mais s'assurera que, effectivement, les centres de services respectent l'objectif ainsi poursuivi. »

Promotion de la sécurité routière

9.60 La planification stratégique de la Société pour 1989-1991 détermine des secteurs prioritaires pour la promotion de la sécurité routière, soit d'inciter les automobilistes au port de la ceinture de sécurité et de décourager l'alcool au volant et l'excès de vitesse. La Société a également préparé un plan stratégique quinquennal de prévention routière dont l'objectif est de réduire le nombre de décès et de blessés. Ce plan comprend notamment un programme de promotion de la sécurité routière.

9.61 La Société est l'instigatrice de plusieurs projets conjoints avec d'autres groupes intéressés à la promotion de la sécurité routière. Ainsi, elle a élaboré un programme avec le ministère de l'Éducation pour enseigner la sécurité routière dans les écoles.

9.62 En outre, elle planifie les campagnes de publicité devant être produites conformément aux priorités et aux objectifs des planifications stratégiques. Elle choisit les thèmes de ses campagnes et en confie la conception, la réalisation et l'exécution à des agences de publicité. Ces thèmes sont choisis en fonction d'un public cible sélectionné à la suite d'une analyse de l'évolution du bilan routier et de divers autres rapports, études ou enquêtes. La Société exerce un suivi des activités des agences de publicité auxquelles elle confie un mandat et approuve chaque campagne à des étapes stratégiques de leur conception et de leur réalisation.

9.63 De plus, la Société évalue globalement ses efforts de promotion de la sécurité routière; elle analyse le bilan routier, procède à des études sur les facteurs qui ont le plus d'incidence sur les risques inhérents à l'usage de la route et fait évaluer la notoriété de ses campagnes publicitaires.

9.64 La Société planifie et gère son mandat de promotion de la sécurité routière; ses campagnes de publicité contribuent à l'atteinte de ses objectifs.

Gestion des ressources informatiques

9.65 La Société s'est dotée de systèmes informatiques importants pour la gestion du Code de la sécurité routière, l'indemnisation des victimes d'accidents d'automobiles ainsi que la gestion de ses ressources. Elle utilise deux puissants ordinateurs et un important réseau de télécommunication reliant environ 3 400 terminaux.

9.66 La Société n'a cependant pas pris de mesures suffisantes pour assurer la protection de ses ressources informatiques et de ses données confidentielles. Elle n'a pas toujours fait preuve d'un souci d'économie et n'encadre pas adéquatement le développement de la micro-informatique.

a. Protection des ressources informatiques et des données

9.67 La Société détient des données nominatives, entre autres, sur les victimes d'accidents, les détenteurs de permis de conduire et les propriétaires de véhicules automobiles. Plusieurs ministères et organismes du Gouvernement, des municipalités et des corps policiers ont accès à ces données.

9.68 Aussi, la Société a-t-elle élaboré des politiques en matière de gestion et de sécurité des données et instauré diverses mesures de sécurité, mais sans avoir au préalable identifié les secteurs comportant des risques ni défini en conséquence ses orientations et ses exigences de contrôle.

9.69 Les mesures qui visent à limiter l'accès physique et électronique aux ordinateurs centraux ne sont pas suffisantes. Ainsi, l'accès à des programmes importants, à des transactions comportant des risques élevés ou à des données est possible pour des employés ou des groupes d'employés dont les tâches ne le requièrent pas.

9.70 De plus, des employés peuvent transférer sur des micro-ordinateurs des données nominatives provenant des ordinateurs centraux; plus de 300 micro-ordinateurs contiennent de l'information à caractère confidentiel. La Société ne protège pas l'accès aux données conservées sur ces équipements. En outre, les micro-ordinateurs nécessitant des mesures de protection particulières n'ont pas été identifiés.

9.71 Également, la Société a signé des ententes, portant notamment sur la confidentialité des données, avec seulement une vingtaine des quelque 200 organismes qui accèdent à ses données. De telles ententes favoriseraient davantage le respect de la confidentialité des informations mises à leur disposition.

9.72 En 1982, le Conseil du trésor a déclaré essentiel le système d'indemnisation des victimes d'accidents d'automobiles. La Société a donc mis en place un plan de relève de ce système, mais elle n'en a pas simulé toutes les phases.

9

9.73 Pour ce qui est des autres systèmes, la Société s'est assurée de la continuité de ses opérations pour de courtes périodes, soit 20 minutes pour son centre de traitement et 3 jours pour les centres de services, afin de soutenir les opérations liées à la délivrance des permis de conduire et des certificats d'immatriculation des véhicules.

9.74 En mai 1990, la Société a évalué les risques associés à des arrêts de traitement. Il lui reste à identifier les systèmes dont il faut assurer la relève et à élaborer une stratégie en ce sens.

9.75 La Société devrait améliorer la protection de ses ressources informatiques et de ses données. Elle devrait aussi élaborer une stratégie pour la relève des systèmes basée sur son évaluation des risques.

Commentaire de la Société: *« Au plan de l'accès aux données, la Société a débuté un projet de décentralisation de la sécurité au début de 1989. Ce projet ne sera terminé qu'à la fin de 1990 et toutes les fonctions décentralisées seront pleinement assumées par chaque responsable local de la sécurité. Dès lors, une révision systématique des accès aux ressources sera réalisée annuellement et les anomalies dans les accès seront corrigées.*

« En vertu de l'article 69 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, la seule obligation imposée aux organismes publics qui transfèrent des renseignements nominatifs dans le cadre de l'application d'une loi, tel que permis par l'article 67 de la loi, est que la communication soit faite de manière à assurer le caractère confidentiel de ces renseignements. Il existe certes plusieurs façons d'assurer que la communication soit effectuée dans un cadre confidentiel; la signature d'ententes administratives est un des moyens choisis par la Société. Ces ententes ne sont pas imposées par la loi et constituent en fait une étape additionnelle dans le contrôle de la diffusion. La Société utilise présentement une procédure de demande de renseignements exigeant la signature des personnes autorisées et la justification légale des renseignements demandés par les organismes.

« Il faut préciser, en outre, que la quasi-totalité des organismes publics ont accès à ces données par des modes de communications en différé (courrier, lettres, listes informatiques, rubans magnétiques) et non par accès direct aux systèmes informatiques de la Société ce qui permet d'assurer le contrôle de l'information transmise.

« Pour maintenir la qualité de son service de traitement informatique, la Société a consacré plus de 2 M$ afin de mettre en place diverses mesures de protection contre les risques les plus élevés.

« Tout d'abord, la mise en place d'équipements appropriés a permis de protéger adéquatement le centre de traitement contre la détérioration par le feu, l'eau et la fumée.

« Pour se protéger contre les interruptions dues à des défaillances de l'alimentation électrique et de la climatisation, la Société a procédé à l'installation d'une unité d'alimentation électrique sans coupures. Cette unité permet de poursuivre les opérations informatiques durant une panne courte et si la panne dure plus de cinq minutes, elle permet de fermer l'ordinateur pour assurer une reprise beaucoup plus rapide sans perte de données.

« Enfin, pour pallier à l'interruption des communications avec l'ordinateur central, la Société a mis en place un mode autonome dans les points de services afin de minimiser l'effet d'une panne auprès de la clientèle en diminuant de 40 p. cent le temps d'attente dans de telles situations.

« Pour compléter son plan de relève informatique, la Société a procédé au cours des derniers mois à l'évaluation des risques, tant au niveau des sinistres pouvant affecter l'ordinateur central du centre de traitement et le réseau informatique qu'au niveau de la sécurité d'accès aux données. Les résultats de cette étude ont démontré la bonne performance de la Société à ce chapitre tout en précisant les zones où il est possible de s'améliorer. La Société évalue présentement les recommandations de ce rapport afin de s'engager dans les actions les plus profitables au plan de la sécurité. De plus, des actions concrètes ont été prises dans le cadre de la construction du nouveau siège social pour améliorer la sécurité informatique.

« Le plan d'action relatif à la sécurité informatique réévaluera quels systèmes seront jugés essentiels et recommandera les mesures de relève de ces systèmes. La Société considère que le besoin de relève est fonction du risque. Aussi, la relève peut être non appropriée si le coût de cette relève est supérieur à la perte potentielle, c'est-à-dire la valeur des actifs à protéger multipliée par le risque. »

b. Développement de la micro-informatique

9.76 Depuis 1982, la Société a investi près de 10 M$ en équipements de micro-informatique. Elle dispose de 600 micro-ordinateurs, dont plus de 300 ont accès aux données des ordinateurs centraux et environ 200 peuvent communiquer entre eux par un réseau local. La Société possède 1 826 logiciels, 5 grands systèmes et 205 petits systèmes exploités sur des micro-ordinateurs.

9.77 En 1984, la Société a adopté une politique de développement de la bureautique qui détermine ses orientations de base pour le traitement de texte, le chiffrier électronique, les communications, de même que pour l'infrastructure technologique.

9.78 L'acquisition de micro-ordinateurs et l'installation de réseaux font suite à des recommandations d'un comité d'usagers. En ce qui a trait aux développements de systèmes sur micro-ordinateurs, ils sont laissés à la responsabilité de chacun des usagers.

9.79 La mise en place d'outils pour encadrer la micro-informatique est essentielle pour rationaliser les interventions en ce domaine. La gestion de la micro-informatique à la Société n'est pas encadrée par un plan directeur permettant de préciser les besoins, notamment ceux communs à l'organisme, les priorités, les échéanciers et les budgets. Cela a permis une duplication de systèmes pour des fins similaires. À titre d'exemple, cinq directions régionales ont développé chacune un système pour effectuer le suivi des mandataires en vérification mécanique et plusieurs directions ont fait de même pour le suivi budgétaire.

9.80 Enfin, la Société n'a pas élaboré de guide technique pour le développement de systèmes micro-informatiques. En conséquence, ces systèmes ne possèdent pas de standard commun, ce qui nécessite plus d'efforts pour leur entretien et leur mise à jour.

9.81 La Société devrait encadrer davantage le développement de la micro-informatique.

Commentaire de la Société: « *La Société élabore présentement deux plans directeurs touchant la micro-informatique: un plan sur l'informatique de l'utilisateur et un plan pour l'automatisation du travail de bureau.*

« *Le cadre de gestion de l'informatique de l'utilisateur produira l'encadrement requis pour guider le développement sur micro-ordinateurs et favoriser la réutilisation des applications existantes.*

« *La micro-informatique permet à l'utilisateur de construire à peu de frais une application ajustée à ses besoins. Précisons que ces applications sont très réduites et ont demandé en général des efforts de quelques mois-personnes seulement. L'effort d'intégration et de standardisation est généralement plus grand que celui découlant de la duplication des efforts d'entretien.* »

9

c. Évaluation des projets informatiques

9.82 La Société a comme politique de privilégier les projets informatiques qui s'inscrivent dans la poursuite de ses priorités et qui présentent un ratio coûts-avantages favorable. Les systèmes informatiques destinés aux activités principales de la Société, soit l'indemnisation des victimes d'accidents et la gestion du Code de la sécurité routière, ont été mis en place entre 1982 et 1987 à un coût global d'environ 93 M$. La Société a retenu pour les années à venir des projets informatiques nécessitant d'autres investissements de plusieurs millions de dollars.

9.83 La Société ne procède pas à une évaluation complète de la rentabilité des projets avant de les autoriser. Elle n'effectue pas d'analyse coûts-avantages pour chaque projet; lorsqu'elle le fait, les avantages escomptés ne sont pas toujours quantifiés en bénéfices monétaires et l'évaluation des coûts prévus n'est pas toujours complète.

9.84 En conséquence, la Société ne peut s'assurer qu'elle prend les décisions les plus profitables lors de l'approbation de ses projets informatiques. De plus, n'ayant pas suffisamment précisé à l'origine les avantages liés à un projet informatique, elle peut difficilement s'assurer de leur concrétisation. D'ailleurs, la Société n'effectue pas d'évaluation post-implantation de tous les systèmes informatiques développés. En effet, elle n'a évalué que les deux systèmes les plus importants, soit le système de l'indemnisation des victimes d'accidents d'automobiles et celui de la gestion du Code de la sécurité routière. Ces évaluations font état de bénéfices qualitatifs et du degré d'atteinte des objectifs; cependant elles comportent des lacunes. En effet, certains avantages considérés ne sont pas adéquatement quantifiés ou ne sont pas entièrement attribuables au projet; la période réelle de récupération des investissements est également plus longue que celle calculée par la Société.

9.85 Enfin, la Société ne compare généralement pas les coûts prévus et réels de développement, d'entretien et d'exploitation de ses systèmes informatiques. Elle ne possède pas tous les indicateurs lui permettant de suivre l'évolution des coûts de ses systèmes informatiques.

9.86 La Société devrait mieux déterminer les coûts et les avantages attendus de ses projets pour évaluer l'à-propos d'investir dans ceux-ci. Elle devrait instaurer des procédés pour s'assurer que les avantages escomptés des projets sont réalisés. Elle devrait également suivre l'évolution des coûts de ses systèmes informatiques.

Commentaire de la Société: « *Tel que les politiques sur la gestion de la ressource information le mentionnent, les développements sont alignés sur les priorités de la Société tout en considérant un ratio coûts-avantages favorable. Plusieurs projets n'avaient cependant pas pour but de retourner des bénéfices monétaires, mais permettre à la Société de remplir adéquatement sa mission et de bien administrer ses ressources. Une évaluation suffisante des coûts et des bénéfices est maintenant entreprise avant de donner le feu vert à un projet.*

« *La Société a adopté une politique sur la gestion des bénéfices en 1988 et a mis en place en 1989, un ensemble de mécanismes administratifs et de procédures permettant de mieux encadrer et de renforcer le processus de gestion des bénéfices, soit l'identification des bénéfices, la priorisation des projets en fonction du rendement et la récupération des bénéfices. Une nouvelle version de ces mécanismes a été présentée et adoptée par le comité de direction de la Société le 14 mai 1990. La Société est donc présentement assurée qu'elle prend les décisions les plus profitables pour ses projets informatiques.* »

d. Utilisation de ressources externes

9.87 La Société emploie plus d'une centaine d'employés contractuels pour des travaux informatiques. Plusieurs assument des fonctions à caractère permanent, alors qu'en leur qualité de contractuels, ils devraient plutôt être affectés à des mandats spécifiques limités dans le temps. Certains sont ou ont été à contrat avec la Société pour des périodes variant de trois à sept années consécutives. Puisque la Société évalue à 350 $ par jour le coût d'un employé contractuel, comparativement à 223 $ pour un permanent, cette pratique lui occasionne des coûts supplémentaires.

9.88 La Société devrait éviter d'utiliser le personnel contractuel pour des fonctions à caractère permanent.

Commentaire de la Société: « *La Société a fait chaque année les démarches requises auprès du Conseil du trésor pour augmenter son enveloppe de postes permanents afin de diminuer le nombre de contractuels.*

« *La Société ne peut aller plus loin dans le remplacement de postes contractuels par des postes permanents, étant donné que le nombre de postes permanents autorisés à la Société relève du Conseil du trésor.*

« *Toutefois, il s'avère important de conserver un nombre minimum de contractuels compte tenu de activités spécialisées demandant pour une courte période des spécialistes que nous ne pouvons recruter et la variation des effectifs dans le cycle de vie d'un projet.* »

e. Enregistrements informatiques

9.89 La Société a instauré un processus de communication informatique entre les mini-ordinateurs de ses centres de services et ses ordinateurs centraux pour minimiser les coûts de télécommunication. La façon dont fonctionnent les mécanismes pour effectuer ces communications occasionne plus de 150 000 enregistrements inutiles chaque jour. Ces enregistrements représentent près de 12 p. cent de l'ensemble de ceux produits par tous les systèmes de la Société.

9.90 La Société devrait revoir les mécanismes de communication entre les mini-ordinateurs de ses centres de services et ses ordinateurs centraux afin d'éliminer les enregistrements inutiles.

Commentaire de la Société : « *Nous croyons que l'élimination de ces enregistrements relatifs à l'usage de mini-ordinateurs contribue à l'optimisation des espaces magnétiques déjà entreprise à la Société. La suggestion du vérificateur général cadre bien avec les préoccupations de la Société et sera par conséquent mise en application.* »

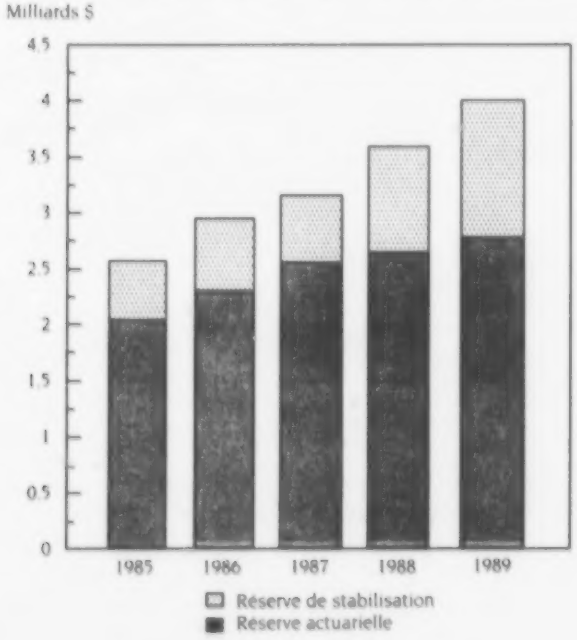
Réserve de stabilisation

9.91 Lors des révisions annuelles de la réserve actuarielle pour les obligations envers les victimes d'accidents d'automobiles, la Société a dégagé depuis 1981 près de 1,3 milliard de dollars qui ne s'avéraient plus nécessaires en raison, notamment, d'une conjoncture économique favorable et d'un bilan routier s'améliorant. Ces sommes ont été versées dans une réserve de stabilisation tout comme l'ont été les excédents annuels des revenus sur les dépenses.

9.92 Le graphique suivant illustre l'évolution de cette réserve de stabilisation en comparaison avec la réserve actuarielle de la Société au cours des cinq dernières années. Il faut noter qu'en 1987, conformément à une modification apportée à la Loi sur l'assurance automobile, 200 M$ ont été affectés au Fonds consolidé du revenu à même la réserve de stabilisation.

9

RÉSERVE ACTUARIELLE ET
RÉSERVE DE STABILISATION



9.93 La Société a l'obligation légale de ne percevoir des contributions auprès de sa clientèle que pour ses besoins. En conséquence, elle doit se pourvoir de normes précises en ce sens pour la guider lorsqu'elle décide de constituer une réserve de stabilisation et de l'alimenter au moyen des contributions d'assurance qu'elle est autorisée à percevoir. La Société doit voir à ce que ces contributions n'excèdent pas ses besoins financiers.

9.94 La Société n'a pas défini les fins précises auxquelles sa réserve de stabilisation doit servir, ni élaboré de politique permettant de déterminer le niveau de suffisance de cette réserve. Compte tenu que la réserve actuarielle est suffisante pour pourvoir aux obligations de la Société envers les victimes d'accidents d'automobiles, la réserve de stabilisation, qui se chiffre à 1,2 milliard de dollars au 31 décembre 1989, soit l'équivalent de 44 p. cent de la réserve actuarielle, serait excédentaire des besoins financiers de la Société, vu l'absence de critères précis déterminés par celle-ci. Cela ressort d'ailleurs implicitement dans la Loi modifiant la Loi sur la Régie de l'assurance automobile du Québec et d'autres dispositions législatives. Cette loi, adoptée en juin 1990, prévoit que la Société versera au Fonds consolidé du revenu, au cours des cinq prochaines années, une redevance qui totalisera 625 M$. Cette redevance ne peut avoir pour effet de porter la réserve de stabilisation à moins de 20 p. cent de la réserve actuarielle.

9.95 La Société devrait se doter d'une politique précisant les fins et les paramètres de sa réserve de stabilisation.

Commentaire de la Société « *La Société, à chaque année, ne cotise que pour ses besoins annuels en conformité avec la loi qui la régit et selon le principe de la pleine capitalisation. De fait, les revenus courants et les dépenses courantes sont pratiquement toujours en équilibre. La réserve de stabilisation provient des réajustements apportés à la réserve actuarielle pour les années antérieures à l'année en cours.*

« *Comme la Société l'a rappelé dans son rapport d'activités, chaque année depuis 1985, le niveau exceptionnel de la réserve de stabilisation est largement dû à l'évolution exceptionnelle qu'ont connue les taux d'intérêt et l'inflation au Canada ces dernières années. Il s'agit donc d'une situation conjoncturelle favorable qui permet de faire face aux aléas de l'évolution de l'économie et du bilan routier avec la marge de manoeuvre suffisante pour éviter de mauvaises surprises aux assurés.*

« *La politique de la Société quant à la réserve de stabilisation a toujours été de la redistribuer sous différentes formes (baisse et gel des contributions, majoration des indemnisations) aux assurés, c'est-à-dire les titulaires des permis de conduire et les propriétaires de véhicules. Par ailleurs, le Gouvernement a décidé, par voie de législation, de consacrer une partie de cette réserve à des fins d'immobilisations en matière de sécurité routière. La Société n'a pas à commenter les décisions de l'Assemblée nationale.* »

Information de gestion et reddition de comptes

9.96 La Société s'est dotée d'un processus adéquat de reddition de comptes à l'interne par l'entremise, entre autres, des différents comités de gestion, tels les comités de régie interne des vice-présidences et le comité de direction.

9.97 Généralement, les gestionnaires de la Société déterminent et diffusent l'information de gestion utile au contrôle de leurs principales activités. La Société procède actuellement à la refonte de certains de ses systèmes administratifs afin d'améliorer l'information de gestion.

9.98 Par ailleurs, la Société effectue un suivi de l'utilisation des ressources humaines dans ses centres de services, afin de déterminer le nombre optimal d'employés requis par centre de services et de justifier le recours aux employés occasionnels ou au temps supplémentaire. Pour ce faire, elle utilise principalement des données produites sur une base mensuelle par un système d'information. Ces données ne reflètent pas les variations de l'achalandage à l'intérieur du mois, ce qui ne permet pas d'évaluer le niveau des ressources requises sur une base journalière.

9.99 La Société devrait s'assurer qu'elle dispose de l'information pertinente pour planifier, sur une base journalière, ses besoins en terme d'employés occasionnels et de temps supplémentaire dans les centres de services.

Commentaire de la Société « *Le système d'information en question est un outil de planification budgétaire qui prévoit des enveloppes d'années-personnes pour chaque centre de services et qui indique aux directeurs de centres, l'utilisation mensuelle prévue d'années-personnes en fonction de l'achalandage estimé.*

« *Il appartient à chaque directeur de centre de services de planifier quotidiennement les ressources humaines en fonction des conditions particulières à ce centre (vacances, maladie, formation, habitudes de la clientèle, etc.) et du respect du service à la clientèle.*

« *Par ailleurs, un autre système d'information de gestion permet au vice-président aux opérations régionales et aux directeurs régionaux d'évaluer mensuellement, a posteriori, l'utilisation des ressources faite par les directeurs des centres, compte tenu de la charge de travail réelle à laquelle les centres de services ont dû faire face et du respect des critères de service à la clientèle. Ce programme d'information de gestion fournit également toutes les données nécessaires pour ajuster les paramètres du modèle de prévision des effectifs.*

« *L'amélioration de ces systèmes est une préoccupation continue de la Société.* »

9

Liste des recommandations

Indemnisation et réadaptation des victimes de la route

a. Traitement des dossiers d'indemnisation

9.23 La Société devrait améliorer le cadre normatif de l'indemnisation et se munir de mécanismes de contrôle sur l'ensemble des transactions d'indemnisation, entre autres pour ce qui est du calcul informatisé des rentes.

b. Formation des agents d'indemnisation et des conseillers en réadaptation

9.25 La Société devrait améliorer la formation de son personnel en indemnisation et en réadaptation. Elle devrait aussi évaluer ses programmes de formation et y apporter les correctifs appropriés.

Gestion du Code de la sécurité routière

a. Délivrance des permis de conduire

9.40 La Société devrait analyser les causes des écarts dans les résultats aux examens pratiques de conduite.

c. Vérification mécanique des véhicules

9.52 La Société devrait améliorer son programme de vérification mécanique en ce qui a trait à la formation des mandataires et au contrôle de leurs interventions. Elle devrait aussi appliquer rigoureusement les dispositions du Code de la sécurité routière dans les cas de véhicules assujettis au programme de vérification mécanique et présentant des défectuosités majeures.

d. Services offerts pour l'émission et le renouvellement des permis de conduire et des certificats d'immatriculation

9.59 La Société devrait réévaluer les services qu'elle offre compte tenu de ses objectifs de service à la clientèle et des coûts impliqués. Elle devrait aussi réévaluer la pertinence de maintenir sa décision de fermer les centres de services pendant une période de deux heures chaque semaine.

Gestion des ressources informatiques

a. Protection des ressources informatiques et des données

9.75 La Société devrait améliorer la protection de ses ressources informatiques et de ses données. Elle devrait aussi élaborer une stratégie pour la relève des systèmes basée sur son évaluation des risques.

b. Développement de la micro-informatique

9.81 La Société devrait encadrer davantage le développement de la micro-informatique.

c. Évaluation des projets informatiques

9.86 La Société devrait mieux déterminer les coûts et les avantages attendus de ses projets pour évaluer l'à-propos d'investir dans ceux-ci. Elle devrait instaurer des procédés pour s'assurer que les avantages escomptés des projets sont réalisés. Elle devrait également suivre l'évolution des coûts de ses systèmes informatiques.

d. Utilisation de ressources externes

9.88 La Société devrait éviter d'utiliser le personnel contractuel pour des fonctions à caractère permanent.

e. Enregistrements informatiques

9.90 La Société devrait revoir les mécanismes de communication entre les mini-ordinateurs de ses centres de services et ses ordinateurs centraux afin d'éliminer les enregistrements inutiles.

Réserve de stabilisation

9.95 La Société devrait se doter d'une politique précisant les fins et les paramètres de sa réserve de stabilisation.

Information de gestion et reddition de comptes

9.99 La Société devrait s'assurer qu'elle dispose de l'information pertinente pour planifier, sur une base journalière, ses besoins en terme d'employés occasionnels et de temps supplémentaire dans les centres de services.

Remarques et commentaires

Société québécoise
d'assainissement des eaux

Aperçu général

10.1 La Société québécoise d'assainissement des eaux est une corporation constituée, en juin 1980, par la Loi sur la Société québécoise d'assainissement des eaux (L.R.Q. chapitre S-18.2.1 et modifications). Elle a pour objets, notamment, de concevoir, construire, mettre en marche, financer ou exploiter des ouvrages d'assainissement des eaux pour les besoins des municipalités, dans le cadre d'un programme d'assainissement des eaux.

10.2 Par ouvrages d'assainissement des eaux, il faut entendre les intercepteurs d'égouts et les équipements d'épuration des eaux usées, notamment les stations d'épuration, les diffuseurs, les émissaires d'évacuation et les installations accessoires.

10.3 La Société définit ainsi sa mission : « offrir tout le support nécessaire aux municipalités afin qu'elles puissent se doter d'équipements d'épuration de bonne qualité, au meilleur coût possible et sans surcharge temporaire pour les administrations municipales ».

10.4 Les responsabilités en matière d'assainissement des eaux usées municipales sont partagées entre la Société, le ministère de l'Environnement et les municipalités. Un cadre de gestion précise leurs responsabilités pour la réalisation des projets. Depuis la constitution de la Société, six cadres de gestion successifs ont été approuvés par le Gouvernement.

10

10.5 Le partage des responsabilités a évolué au fil des ans, particulièrement à la suite des conclusions d'une évaluation du Programme d'assainissement des eaux, effectuée en 1986, par un groupe de travail mandaté par le ministre de l'Environnement. Actuellement, le Ministère doit, entre autres, dresser une programmation triennale indiquant la valeur des investissements annuels consentis pour le Programme, déterminer les municipalités admissibles, fixer les critères et les objectifs de dépollution des eaux et en contrôler l'atteinte, définir l'admissibilité des ouvrages, de leurs coûts et de leurs frais aux subventions et approuver la conception et les estimations de coûts de ces ouvrages.

10.6 De son côté, la Société est maître d'oeuvre des ouvrages pour le compte des municipalités. À ce titre, elle gère des projets d'assainissement en veillant, notamment, à l'exécution des études et des ouvrages et à leur financement. À l'exception de certains projets de moindre envergure pour lesquels le ministère de l'Environnement lui a délégué le suivi de la qualité de la conception, la Société n'approuve ni le choix des solutions d'assainissement, ni les plans et devis. Cette délégation s'applique aux travaux de la plupart des municipalités de moins de 4 000 habitants. Or, la majorité des projets annoncés par le Gouvernement depuis l'exercice 1987-1988 et des projets à venir touchent précisément ces municipalités.

10.7 La Société estimait, au 31 mars 1990, à 3,9 milliards de dollars les travaux qu'elle pourrait avoir à gérer depuis le début jusqu'au terme du Programme. À cette même date, des travaux de l'ordre de 2,4 milliards de dollars avaient été exécutés par la Société ou étaient en voie de réalisation. La Société finance ces travaux par des emprunts devant être remboursés par le Gouvernement et les municipalités.

10.8 Au 31 mars 1990, 194 stations d'épuration étaient en exploitation, dont 68 p. cent sont de type *étang*. Une station peut servir à plus d'une municipalité et à l'inverse, plusieurs stations peuvent desservir une même municipalité.

10.9 La Société est administrée par un conseil d'administration de sept membres nommés par le Gouvernement, dont le président-directeur général. Ce dernier est

assisté dans ses fonctions par trois vice-présidents et treize directeurs. Au 31 mars 1990, l'effectif de la Société était de 115 postes permanents.

10.10 Elle finance ses coûts d'exploitation principalement au moyen d'honoraires déterminés en fonction de pourcentages, fixés par le cadre de gestion, sur le coût des ouvrages.

10.11 Les revenus, sans tenir compte des revenus reportés, et les coûts d'exploitation de la Société pour les cinq dernières années se répartissent comme suit :

Année	1986 M$	1987 M$	1988 M$	1989 M$	1990 M$
Revenus	15.9	9.0	8.8	9.3	11.9
Coûts d'exploitation	10.7	8.3	7.9	10.6	12.6

10.12 Le mode de calcul des honoraires de la Société produit un écart entre les sommes facturées et les dépenses d'exploitation qu'elle doit assumer pour compléter les ouvrages en cours et la gestion du financement. Cet écart constitue un revenu reporté de 4.6 M$ au 31 mars 1990.

10

Portée de la vérification

10.13 Nous avons effectué une vérification des états financiers de la Société québécoise d'assainissement des eaux pour l'exercice terminé le 31 mars 1990 et nous avons examiné la conformité de ses opérations aux lois, règlements, politiques et directives qui lui sont applicables.

10.14 Nous avons également procédé à une vérification d'optimisation des ressources afin de déterminer si les ressources humaines, matérielles et financières de la Société étaient gérées avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité et si les gestionnaires rendaient raisonnablement compte de leurs responsabilités.

10.15 Nos travaux de vérification d'optimisation des ressources ont été orientés vers les principaux secteurs d'activité de la Société et ont porté particulièrement sur les exercices terminés les 31 mars 1989 et 1990, même si nous avons aussi tenu compte de données d'autres années.

Constatations d'ensemble

10.16 La Société a géré, en date du 31 mars 1990, des investissements de 1,7 milliard de dollars pour des projets d'assainissement des eaux de 676 municipalités. De plus, elle a financé ces projets pour le compte des municipalités en leur obtenant, avec la collaboration du ministère des Finances, des taux de financement globalement avantageux.

10.17 La Société n'est pas la seule responsable de la réalisation des ouvrages. En effet, le cadre de gestion régissant la réalisation des projets limite son imputabilité quant à la qualité des ouvrages, leurs calendriers de réalisation et leurs coûts.

10.18 Par ailleurs, pour les responsabilités dont elle se reconnaît imputable, la Société ne s'est pas outillée pour rendre compte adéquatement de sa performance. Elle élabore sa planification principalement à partir de la valeur des investissements an-

nue!s prévus à la programmation triennale du ministère de l'Environnement, mais elle se fixe peu d'objectifs précis et mesurables à l'égard des divers volets de sa mission. De plus, le processus de concertation avec le ministère de l'Environnement n'a pas permis de traduire les stratégies et les moyens pour réaliser le Programme en un plan de développement de la Société. Cette situation ne favorise pas la cohérence ni la complémentarité entre les orientations, les objectifs et les activités de la Société et ceux du ministère de l'Environnement.

10.19 La Société s'est cependant dotée de procédés de gestion des projets d'assainissement. Entre autres, les règles régissant l'attribution des contrats d'acquisition d'équipements et de construction des ouvrages ainsi que les procédés de gérance de projets sont adéquats.

10.20 La Société a maintenu le ratio de ses coûts d'exploitation sur le coût des ouvrages à l'intérieur du pourcentage fixé par les cadres de gestion. Cependant, une ambiguïté demeure quant à l'admissibilité de certains coûts d'exploitation imputés aux ouvrages. De plus, les économies potentielles liées à des contrôles supplémentaires ne sont pas évaluées; on ne peut donc pas s'assurer que le coût du Programme est minimisé.

10.21 La Société utilise de nouveaux procédés de mise en service des ouvrages qui contribuent à identifier les principaux problèmes de fonctionnement, à dégager un aperçu d'ensemble de ces problèmes et à améliorer le rendement des ouvrages. Toutefois, des analyses des difficultés observées lors de la réalisation des projets ainsi qu'une plus large diffusion des problèmes décelés et des solutions préconisées permettraient d'améliorer la qualité des ouvrages futurs.

Résultats détaillés de notre vérification

Gestion des projets d'assainissement

10.22 La réalisation des projets d'assainissement requiert la participation de plusieurs intervenants dont la Société, les ministères de l'Environnement, des Transports et des Affaires municipales, les municipalités, les ingénieurs-conseils, les entrepreneurs et la Commission de protection du territoire agricole. En tant que gestionnaire de projets, la Société doit coordonner les activités de tous ces intervenants en considérant de façon simultanée les trois aspects suivants: le coût, le calendrier et la qualité des travaux.

10.23 Or, selon notre examen du cadre de gestion, les responsabilités en ce qui a trait à ces trois aspects sont partagées entre les intervenants. En conséquence, aucun de ces derniers ne peut être entièrement imputable de l'ensemble des facteurs influençant les coûts, le calendrier et la qualité des travaux.

10.24 Le bilan des 194 stations en exploitation au 31 mars 1990 se présente comme suit:

Coûts cumulatifs prévus initialement	647 M$
Coûts cumulatifs réels	897 M$

Délai de réalisation moyen prévu initialement	2,1 années
Durée réelle de réalisation moyenne	8,2 années

10.25 Les coûts prévus ne tiennent pas compte des effets de l'inflation. Ces coûts et délais prévus ont été déterminés par le ministère de l'Environnement sur la base d'études sommaires n'en permettant pas une juste évaluation. Les projets entrepris après juin 1987 font l'objet d'études plus complètes favorisant de meilleures prévisions.

10.26 Une appréciation faite en février 1990 par la Société, et entérinée par le ministère de l'Environnement, indiquait que 152 stations en exploitation donnaient le rendement prévu alors que 14 présentaient un problème mineur de rendement, 8 un problème majeur et 20 étaient en voie de démarrage ou ne pouvaient être évaluées, leurs équipements de mesure ne permettant pas de statuer. Par contre, le bilan réel n'est effectué, cas par cas, que lors de l'émission de l'avis de conformité par le ministère de l'Environnement au terme d'une étude de conformité se déroulant sur 12 mois. Cet avis atteste que les eaux rejetées par les stations dans les cours d'eau sont conformes aux normes. Sur les 194 stations en exploitation au 31 mars 1990, 29 avaient fait l'objet d'un avis de conformité et 72 étaient à l'étape de l'étude de conformité.

> Commentaire de la Société : « *Le partage des responsabilités de réalisation des projets d'assainissement des eaux usées entre la Société et le ministère de l'Environnement a un impact direct sur le contrôle des coûts et des échéanciers de réalisation, ainsi que sur le contrôle de la qualité des ouvrages.*
>
> « *Dans le but d'atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés, soit de doter les municipalités d'équipements d'épuration de bonne qualité, au plus bas coût possible, et dans les meilleurs délais, la Société considère qu'il est essentiel d'éliminer cette responsabilité partagée qui caractérise la structure de réalisation des projets d'assainissement des eaux usées.*
>
> « *La Société devrait être responsable de l'ensemble des différentes phases de réalisation d'un projet d'assainissement, sauf l'admissibilité afin qu'elle puisse être imputable, non seulement de la gestion et du financement, mais plutôt de la réalisation complète, de la phase planification à la phase exécution, et ce, pour l'ensemble des projets d'assainissement des eaux usées du Québec, et non seulement pour les municipalités de 4 000 habitants et moins, comme c'est le cas actuellement.*
>
> « *La Société disposerait alors des outils nécessaires à la mise en place d'un plan de développement lui permettant d'être totalement imputable de la qualité des ouvrages, du contrôle des coûts et des échéanciers de réalisation des projets d'assainissement, et d'en rendre compte à son mandataire.* »

10

a. Coûts des projets

Acquisition de matériaux et d'équipements

10.27 Les ingénieurs-conseils, choisis par les municipalités, spécifient les matériaux et les équipements nécessaires à la réalisation des ouvrages; le ministère de l'Environnement détermine l'admissibilité de ces matériaux et équipements aux subventions; la Société les acquiert. Cette dernière ne peut donc pas planifier leur acquisition de façon autonome.

10.28 Pourtant, une concertation accrue des intervenants et une meilleure gestion des acquisitions favoriseraient une plus grande standardisation des matériaux et équipements et une meilleure utilisation du pouvoir d'achat de la Société. Actuellement, cette dernière réalise peu d'achats par l'entremise de commandes ouvertes ou d'achats groupés et ne tire pas, par conséquent, pleinement bénéfice de tels procédés.

10.29 La Société devrait améliorer sa gestion des acquisitions de matériaux et d'équipements, notamment par une meilleure concertation avec les autres intervenants, afin de minimiser le coût des ouvrages.

Commentaire de la Société: « *Considérant la difficulté de prévoir, même de façon approximative, la nature, la quantité et l'échéancier de livraison des matériaux et équipements à acquérir pour la réalisation des projets ainsi que les changements technologiques, il est pratiquement impossible de procéder à des achats groupés de certains d'entre eux. Cette difficulté résulte du fait que d'une part, les choix et spécifications des matériaux et équipements entrant dans la réalisation d'un projet sont de la responsabilité de l'ingénieur-conseil et aussi en partie du ministère de l'Environnement, qui approuve les plans et devis des consultants et que, d'autre part, les échéanciers de réalisation des projets subissent des modifications et des retards importants à cause de l'action de divers intervenants qui sont hors du contrôle de la Société.*

« *La Société a déjà procédé à des appels d'offres regroupés pour l'achat de divers équipements non reliés au procédé, donc non liés à la responsabilité du consultant. Elle prendra les mesures nécessaires pour étendre cette politique d'achat sur une plus grande échelle.* »

Dépenses imputables aux ouvrages

10.30 L'admissibilité des matériaux et des équipements relève du ministère de l'Environnement. Toutefois, une ambiguïté demeure quant à l'imputation aux ouvrages de certaines dépenses de la Société. À titre d'exemple, au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1990, en plus des honoraires de gestion, des dépenses de 775 000 $ ont été imputées aux ouvrages principalement pour une partie des coûts d'opération des Directions des services techniques et de la mise en service.

10

10.31 La Société devrait faire préciser l'admissibilité de chaque type de dépenses imputées aux ouvrages afin d'éliminer toute ambiguïté à leur égard.

Commentaire de la Société: « *La nature des activités mises en cause n'étant pas définie dans les frais de gestion de la Société mentionnés dans différents articles du cadre de gestion, les frais en découlant doivent être imputés obligatoirement aux ouvrages.*

« *En effet, d'une part, le rôle de la Direction des services techniques consiste essentiellement à procéder à l'analyse et à l'approbation des études techniques de certains projets, une responsabilité relevant du ministère de l'Environnement, mais que celui-ci a déléguée à la Société en vue d'accélérer la réalisation du Programme. Par contre, les frais administratifs de cette direction ne sont pas imputés aux coûts des projets.*

« *D'autre part, les dépenses imputées de la Direction de la mise en service découlent principalement des services d'approvisionnement d'équipements qu'elle fournit pour la réalisation de travaux correctifs, une activité qui, au même titre que les activités d'approvisionnement des lots de construction, est reliée directement au projet. Par conséquent, seuls les coûts engendrés par cette activité d'approvisionnement sont imputés aux projets, selon le même principe qui régit l'approvisionnement des lots de construction.*

« *Pour ces motifs, la Société est d'avis qu'il n'existe pas d'ambiguïté quant à l'imputation de ces frais au Programme mais entend rencontrer le ministère de l'Environnement afin de clarifier cette situation.* »

Attribution de contrats

10.32 La Société adjuge au plus bas soumissionnaire conforme les contrats d'acquisition de matériaux et équipements et de construction des ouvrages. Elle utilise des règles permettant de normaliser adéquatement les cahiers de charges, les appels d'offres et les contrats.

10.33 Les contrats de services professionnels sont soumis à d'autres procédés d'attribution. Ainsi, les ingénieurs-conseils sont choisis par les municipalités et enga-

gés par la Société et l'attribution des contrats pour les travaux en assainissement des eaux est régie par des règlements du Gouvernement.

10.34 La Société recourt aussi à des ressources externes pour l'assister dans la réalisation d'activités de soutien communes à tous les projets afin notamment de faire face aux fluctuations de la charge de travail et de limiter son effectif. Toutefois, la Société a effectué peu d'analyses économiques de solutions de rechange liées à cette dernière façon de faire. À titre d'exemple, pour la période du 1er avril 1985 au 31 mars 1990, les contrats de soutien à la préparation d'appels d'offres ont coûté, selon notre évaluation, environ 18 p. cent de plus que ce qu'aurait coûté ce service s'il avait été assumé à l'interne. De façon générale, les informations relevées n'indiquent pas que les facteurs économiques, tels les coûts supplémentaires ou les économies potentielles, avaient été considérés par la Société lors de ses analyses pour octroyer ces contrats.

10.35 La Société devrait s'assurer que les contrats de services professionnels pour les activités de soutien soient attribués en considérant non seulement les facteurs qualitatifs, mais également les facteurs économiques susceptibles d'influencer ses décisions.

Commentaire de la Société: *« En ce qui a trait aux contrats de services professionnels pour les activités de soutien, il demeure difficile, en référant à des critères du présent exercice, d'évaluer pleinement la portée des contrats octroyés initialement par appels d'offres pour une période aussi éloignée que 1985-1986, alors que la Société était en pleine réorganisation administrative face à un accroissement rapide de ses activités (de l'ordre de 150 p. cent pour l'exercice 1985-1986). La Société a depuis entrepris plusieurs efforts de rationalisation et a réduit l'écart entre les coûts à l'externe et les coûts théoriques d'un tel service assumé à l'interne.*

« Cet aspect de la réalité, la difficulté de prévoir les besoins en ressources humaines et les frais y afférents pour répondre à un nombre d'appels d'offres très variable d'un mois à l'autre, le transfert du risque à l'entreprise privée pouvant s'adapter plus facilement que la Société à des diminutions d'activités du programme et la volonté du Gouvernement de faire appel à l'entreprise privée le plus souvent possible, surtout lorsqu'il s'agit d'une Société à caractère temporaire, ont motivé, entre autres, la Société dans sa démarche.

« À l'échéance contractuelle de ces services au 31 mars 1991, la Société entend procéder, à la fois, à une analyse qualitative et économique plus marquée de cette activité de soutien et soumettra les recommandations appropriées à son conseil d'administration. »

Suivi des contrats

10.36 La Société utilise des contrats types pour les activités liées directement aux ouvrages d'assainissement. L'ampleur, le volume et la complexité des contrats nécessitent un système de suivi des clauses contractuelles précisant notamment la portée des contrôles et les résultats attendus. La Société ne possède pas un tel système qui lui permettrait de s'assurer que toutes les clauses importantes, telles celles portant sur la politique d'achat du gouvernement du Québec et sur l'expiration des délais contractuels, sont respectées et appliquées uniformément.

10.37 Les contrats prévoient des possibilités de changements dans les travaux et dans les matériaux et équipements utilisés. Ceci a pour effet d'entraîner des modifications aux coûts convenus. Ainsi, plus de 300 changements ont fait augmenter de 7 p. cent les coûts de 50 contrats terminés en 1989.

10.38 La Société a confié aux ingénieurs-conseils la responsabilité de motiver la nature des changements aux contrats et de contrôler les coûts s'y rapportant. Les procédés actuels permettent de justifier et d'autoriser la nature des changements mais ne fournissent pas une information garantissant que les coûts sont minimisés.

10.39 La Société devrait revoir ses méthodes de suivi des clauses contractuelles susceptibles d'affecter ses intérêts ainsi que ceux du Gouvernement et des municipalités, afin de s'assurer que ces clauses sont contrôlées adéquatement.

Commentaire de la Société: *« La Société considère qu'elle a mis en place tous les mécanismes nécessaires afin de lui permettre de témoigner, cas par cas, que toutes les clauses importantes sont adéquatement contrôlées. Ce contrôle s'exerce même à plusieurs paliers de notre structure organisationnelle. Prenons pour cause la politique d'achat, l'ingénieur-conseil contractuellement responsable en premier lieu du respect de son application doit justifier tout écart à cette politique aux autorités de la Société et nous veillons à émettre périodiquement des communiqués à cet effet. De plus, afin de clarifier davantage son cadre d'application, la Société a demandé et obtenu récemment du ministère de l'Industrie et du Commerce, une liste de fabricants québécois accrédités pour ses principaux équipements. Quant aux clauses d'expiration des délais, dans le cas où un entrepreneur est reconnu indiscutablement comme le seul responsable d'un retard important, la Société lui impose les coûts additionnels encourus.*

« Pour ce qui a trait aux directives de changement, les procédures de la Société prévoient un système de contrôle avec quatre niveaux différents d'approbation afin de s'assurer que les coûts de chaque directive soient minimisés. Selon une étude de l'ensemble des contrats terminés depuis le début des activités de la Société, l'augmentation des coûts se situe à 5 p. cent des montants adjugés initialement. Plusieurs grands donneurs d'ouvrages prévoient généralement une clause de contingences de 10 p. cent.

« La Société considère excellente sa performance et ce, principalement compte tenu que la majorité de ses travaux sont situés dans le sol, augmentant ainsi davantage le risque de dépassement.

« La Société estime, qu'elle exerce, par l'intermédiaire de ses différentes directions, tous les contrôles administratifs requis mais reconnaît toutefois, qu'il serait avantageux qu'elle systématise davantage son processus de contrôle afin d'être en mesure de produire rapidement une information synthèse et différents indicateurs de contrôle, et elle entend procéder comme tel prochainement. »

b. Calendrier et délais de réalisation des travaux

Prévisions d'investissements en immobilisations et délais standard

10.40 Les projets d'assainissement sont réalisés selon différents calendriers de travaux déterminés par les intervenants. La Société a spécifié peu de délais standard visant à assurer la cohérence et le réalisme des calendriers globaux des projets.

10.41 Cette absence de normes prive la Société d'un outil de planification important en raison de la similarité de plusieurs composantes des projets et rend ardu l'établissement de prévisions d'investissements en immobilisations par projet. En l'occurrence, pour l'exercice terminé le 31 mars 1990, bien que l'objectif annuel d'investissements ait été atteint à 100 p. cent, l'examen des prévisions individuelles d'investissements des projets révèle qu'elles ont été révisées en moyenne de 51 p. cent en valeur absolue entre mars et novembre 1989.

Imputabilité des intervenants

10.42 Les procédés de gérance de projets de la Société décrivent les activités et assignent des responsables. Cependant, la Société ne responsabilise pas suffisamment les divers intervenants quant aux dépassements de délais. À titre d'exemple, pour les 50 contrats de construction que nous avons examinés, la date de réception provisoire

des travaux dépassait de 138 jours en moyenne, soit 72 p. cent, la date prévue au contrat. Ces dépassements s'expliquent en partie par le fait que la date de réception des travaux est précédée d'une période d'essais des équipements, laquelle n'est pas entièrement du ressort de l'entrepreneur. En effet, les contrats de construction ne précisent pas de date effective de fin de travaux, autre que la date de réception provisoire. Or, cette dernière date ne peut être prise en considération pour déterminer la responsabilité contractuelle des entrepreneurs quant à la fin effective des travaux.

Suivi des projets

10.43 La Société exerce un suivi régulier de l'évolution des projets; ce suivi est fondé principalement sur la détermination des retards dans la réalisation des travaux et sur les actions nécessaires pour corriger ces situations. Toutefois, la Société ne regroupe pas l'information sur les causes et les responsables de ces retards afin d'obtenir une vue d'ensemble des principaux problèmes. Elle se prive ainsi d'une information importante pour la planification et le contrôle des projets. Par contre, le logiciel de gestion de projets récemment implanté permettra de produire une information de ce type.

10.44 La Société devrait fixer des délais standard afin de mieux planifier les diverses étapes de ses projets.

10.45 Elle devrait aussi responsabiliser les divers intervenants sous son contrôle et diffuser davantage d'information visant à sensibiliser les autres intervenants face aux retards aux calendriers des travaux afin de contrôler davantage la durée des projets.

Commentaire de la Société: « ***Prévisions d'investissements en immobilisations et délais standard.*** *Les nombreuses révisions des prévisions d'investissements en immobilisations en cours d'exercice résultent des particularités du Programme; plus particulièrement du partage de responsabilités, du grand nombre de variables et d'intervenants hors du contrôle de la Société. En atteignant 100 p. cent de son objectif initial malgré toutes ses contraintes la Société considère qu'elle a rempli adéquatement son rôle de coordonnateur de la réalisation des projets d'assainissement.*

« *La nature des travaux conçus et planifiés par le consultant en tenant compte des conditions existantes dans chacune des municipalités, le nombre élevé d'intervenants sur lesquels la Société n'exerce aucun contrôle et la disparité des projets rendent difficile l'établissement de délais standard dans les échéanciers. À la lumière de cette recommandation, la Société regardera à nouveau la possibilité de définir de tels délais standard.*

« ***Imputabilité des intervenants.*** *Le système de suivi des échéanciers des projets et les rapports périodiques qui sont soumis aux autorités de la Société sur les retards nous permettent de déterminer les responsables et les causes de chacun de ceux-ci. Bien que son système d'information ne fait pas systématiquement référence à la date réelle de fin des travaux, la Société considère qu'elle est en mesure de responsabiliser les divers intervenants sous son contrôle quant aux retards constatés puisque dans les faits, elle suit de près chacune des activités d'un contrat.*

« *En effet, la date contractuelle ne correspond pas à la date de fin réelle des ouvrages. Afin de livrer aux municipalités des équipements opérationnels, les procédures contractuelles de la Société stipulent que l'on ne peut procéder à la réception provisoire des travaux avant que les essais de fonctionnement et de performance n'aient été réalisés de façon concluante à la satisfaction de la Société. Ces essais requièrent plusieurs semaines, parfois plusieurs mois, et nécessitent la présence d'eaux usées ce qui a pour effet de retarder cette période d'essais si les autres composantes du système ne sont pas complétées.*

« **Suivi des projets.** *Le système de suivi des échéanciers actuellement en opération, permet d'identifier clairement l'ensemble des activités d'un projet et plus particulièrement ses 27 étapes critiques. Des rapports périodiques basés sur une mise à jour aux trois semaines sont préparés et transmis aux autorités de la Société. Celle-ci prend les mesures qui s'imposent et transmet ses instructions lors de rencontres avec les intervenants responsables de retard ou par voie de communication écrite, le cas échéant.*

« *Maintenant que son nouveau logiciel de gestion de projet est solidement implanté, la Société, sera en mesure de produire des informations synthèses sur les causes et responsables de ces retards.* »

c. Qualité des ouvrages

10.46 La qualité des ouvrages d'assainissement dépend, entre autres, de la qualification des principaux participants aux projets et du contrôle exercé sur leurs travaux.

10.47 Les municipalités choisissent des ingénieurs-conseils pour concevoir les ouvrages. Ces ingénieurs doivent préalablement être inscrits au répertoire tenu à jour par la Société. Cependant, les inscriptions à ce répertoire ne sont pas révisées en fonction de la performance des ingénieurs-conseils lors de projets antérieurs. Par ailleurs, la qualité de la conception des ouvrages est contrôlée principalement par une révision détaillée des rapports et des plans et devis préliminaires. Cette activité nécessite toutefois des ressources importantes correspondant à environ 10 p. cent des sommes versées pour cette phase des projets dont le suivi technique est assuré par la Société.

10.48 Le contrôle de la qualité de la fabrication des équipements et de la construction des ouvrages d'assainissement des eaux est assumé par les ingénieurs-conseils. Aucune directive formelle de la Société n'a été émise quant à la surveillance en usine de la qualité de fabrication des équipements. Quant au contrôle de la qualité de la construction des ouvrages, la Société a instauré des procédés, mais elle ne s'assure pas que les ingénieurs-conseils les appliquent uniformément. De plus, nous n'avons pu repérer d'information probante à l'effet qu'un suivi adéquat soit exercé par la Société sur le contrôle de la qualité de la fabrication des équipements, pas plus que nous n'avons trouvé de justification du niveau de suivi exercé sur la qualité de la construction.

10.49 La Société a adopté de nouveaux procédés de mise en service permettant de constater et de corriger les déficiences de fonctionnement des ouvrages. Ils donnent lieu à une évaluation sommaire de la performance des ouvrages et à l'élaboration d'un document regroupant les principaux problèmes de fonctionnement rencontrés. Cependant, la Société n'a pas généralisé à l'ensemble de ses activités l'élaboration et la diffusion de tels documents, ni l'évaluation de la performance des intervenants. Il est alors difficile de profiter de l'expérience passée pour accroître la qualité des ouvrages futurs.

10.50 La Société devrait améliorer et uniformiser ses moyens de contrôle de la qualité appliqués aux ouvrages afin de constater et de corriger plus rapidement les déficiences de fonctionnement.

10.51 En outre, elle devrait produire et diffuser des sommaires des difficultés constatées lors des différentes étapes des projets afin d'améliorer la qualité des ouvrages futurs.

Commentaire de la Société: « ***Surveillance de la fabrication en usine***. *Les travaux gérés par la Société comprennent des matériaux et des équipements dont la fabrication est régie par d'autres organismes établissant des normes de conception rigoureuses et qui ne nécessitent pas généralement des programmes de surveillance en usine très élaborés. La Société procède alors par voie d'échantillonnage et de tests en laboratoire. D'autre part, la Société a débuté l'application de certains programmes de vérification d'équipements dans le cas de stations d'épuration d'envergure et elle entend poursuivre en ce sens pour les stations de moindre envergure en émettant prochainement des directives précises à cet effet.*

« ***Contrôle de la qualité de la construction.*** *La Société a mis en place des procédures de contrôle de la qualité de la construction. Compte tenu du fait que ce sont les ingénieurs-conseils qui sont responsables de la surveillance des chantiers, il est normal que l'application des procédures, notamment du guide de réception provisoire et définitive, varient d'un ingénieur-conseil à l'autre. La Société, est d'avis, qu'elle peut difficilement exiger des quelque 125 ingénieurs-conseils qu'ils standardisent leur façon de faire. De plus, toutes les anomalies observées sont communiquées rapidement à divers paliers d'autorité de la Société afin que les actions soient prises dans les meilleurs délais. Toutefois, la Société se propose d'entreprendre des discussions avec ces firmes en vue d'examiner la possibilité d'une meilleure standardisation.*

« *La Société entend prochainement compléter la diffusion d'information synthèse tel qu'effectué présentement par la Direction de la mise en service, à l'aide de son nouveau système de gestion de projets.* »

10

d. Mesure de l'efficience

10.52 La Société n'a pas élaboré d'indicateurs ni de normes pour mesurer l'efficience de certaines de ses directions. Ainsi, aucun système ne permet de connaître précisément le temps consacré à chaque projet par les membres des équipes qui y sont affectés.

10.53 En outre, la Société ne calcule pas le coût de gérance interne par projet; elle ne peut ainsi le comparer au coût associé au recours à l'entreprise privée pour la gérance partagée. Or, cette gérance partagée a coûté plus de 18 M$ à la Société au cours des cinq dernières années, ce qui représente 35 p. cent de ses coûts d'exploitation.

10.54 La Société devrait mesurer l'efficience de ses directions afin de mieux apprécier notamment l'opportunité du recours à l'entreprise privée pour la gérance des projets.

Commentaire de la Société: « *Les firmes de gérance partagée retenues par la Société sont toutes rémunérées sur une base forfaitaire, à l'opposé de nos gérants internes, rémunérés selon une base annuelle. Une telle base de rémunération est avantageuse pour la Société puisque le coût de la gérance partagée n'augmente pas en fonction de l'échéancier de réalisation, ce qui est le cas pour la gérance interne.*

« *Compte tenu des contraintes actuelles du Programme, notamment du nombre élevé d'années afin de compléter un projet, et tant que la Société sera dans l'impossibilité de réduire de façon marquée cette durée de réalisation, la Société est d'avis de maintenir une partie de la gérance de projet sous forme de gérance partagée, puisque cette base de rémunération convient parfaitement à la nature des travaux exécutés, en permettant à la Société d'en circonscrire les coûts tout en bénéficiant d'effectifs ayant une vaste expérience des conditions de chantier.*

« *La Société prendra les mesures nécessaires au développement et à la mise en place d'un système permettant de mesurer l'efficience des directions affectées à la gérance de projets.* »

Financement des projets d'assainissement

10.55 Les projets d'assainissement doivent être financés aux meilleurs taux de financement disponibles. Les projets sont financés par la Société, d'abord par des emprunts à court terme puis, pour la plupart d'entre eux, par des emprunts à long terme garantis par le Gouvernement. La Société est tributaire du ministère des Finances pour la recherche des capitaux et la négociation du financement à long terme qui lui est nécessaire. Le coût du financement, cumulé au 31 mars 1990, pour les travaux exécutés par la Société se chiffrait à plus de 553 M$.

Stratégie de financement

10.56 Depuis sa constitution, de concert avec le ministère des Finances, la Société a maintenu généralement une combinaison des dettes à court et à long terme permettant un coût global de financement avantageux pour les municipalités. Cependant, la planification et la stratégie de financement ont été élaborées sans considérer suffisamment les risques associés aux fluctuations des taux d'intérêt, accroissant ainsi la vulnérabilité de la Société face aux marchés financiers.

10.57 Au cours des deux derniers exercices, le niveau moyen d'emprunt à court terme s'est maintenu à 235 M$, alors que les déboursés annuels de la Société étaient de l'ordre de 270 M$. Or, le niveau élevé d'emprunt à court terme n'est pas justifié en fonction des besoins financiers de la Société, qu'on peut évaluer à environ 100 M$. Au 31 mars 1990, les emprunts à court terme représentaient plus de 368 M$, soit 22 p. cent de la dette de la Société. A posteriori, pour l'exercice terminé à cette date, on constate que l'écart entre les taux d'emprunt à court et à long terme a occasionné un coût additionnel de financement de 4 M$ en considérant un niveau théorique moyen de dette à court terme de 100 M$.

10.58 La Société n'optimise pas ses activités de trésorerie. Par exemple, elle place dans une institution financière les capitaux provenant du fonds d'amortissement de sa dette à long terme plutôt que de s'en servir pour financer les ouvrages. Cette situation est favorable lorsque le taux d'intérêt de ces prêts est supérieur à celui des emprunts. Toutefois, ce ne fut pas le cas pour l'exercice terminé le 31 mars 1990.

10.59 La Société devrait revoir, de concert avec le ministère des Finances, les possibilités d'optimiser la gestion du financement des projets. De plus, elle devrait revoir sa gestion de la trésorerie afin de s'assurer de minimiser, à long terme, le coût de financement des ouvrages d'assainissement.

Commentaire de la Société: *« Au cours des deux derniers exercices, les marchés financiers ont connu une situation conjoncturelle particulière qui a amené les taux d'intérêts à court terme à être plus élevés que ceux à long terme. Cette situation sur une base historique a toujours été temporaire et il peut s'avérer profitable pour un emprunteur de payer plus pour une courte période de temps afin de réaliser de plus importantes économies sur une plus longue période.*

« Or, du 1er mai au 31 juillet 1990, les taux d'intérêts ont chuté considérablement (terme de 10 ans 11,85 p. cent à 10,45 p. cent, soit 140 points de base de moins, les taux à court terme ont diminué de 13,78 p. cent à 13,35 p. cent). Selon le même niveau excédentaire d'emprunt à court terme, la Société considère qu'elle économiserait à long terme plus de 17 M$ en ne s'étant pas présentée sur les marchés des capitaux à long terme au cours de l'exercice précédent si les taux du 31 juillet dernier se maintenaient.

« Nous considérons que l'évaluation d'une stratégie de financement à long terme doit être effectuée sur une plus longue période afin de pouvoir en apprécier toute sa portée. Ainsi, la

politique d'attente de la Société, préconisée par le ministère des Finances, risque de s'avérer fort rentable.

« Le rôle de la Société se limite à évaluer et à transmettre au ministère des Finances ses besoins financiers à long terme et ce dernier veille à la recherche et à la négociation de capitaux. Ainsi, le niveau excédentaire d'emprunt à court terme de la Société est, par conséquent, directement tributaire de la stratégie de financement du ministère des Finances.

« Quant au fonds d'amortissement de la dette, notre stratégie de placement est sujette au même commentaire conjoncturel que précédemment énoncé.

« Toutefois, la Société entend, avec un objectif d'améliorer davantage sa performance, pousser plus loin sa réflexion sur chacun des éléments faisant partie intégrante de sa gestion de financement et de trésorerie, en collaboration avec des experts-conseils en la matière. »

Planification et reddition de comptes

a. Planification

10.60 La Société a défini sa mission en accord avec les objectifs exprimés lors de l'adoption de sa loi constitutive. Bien qu'elle ait proposé encore récemment certaines orientations, il n'en demeure pas moins que les divers volets de sa mission et l'ensemble de ses orientations n'ont pas été traduits en objectifs précis à réaliser selon un échéancier donné.

10.61 Il existe un comité de coordination formé de représentants de la Société et du ministère de l'Environnement, mais il n'a pas pour mandat de concerter les stratégies et les objectifs touchant la réalisation, par la Société, des ouvrages prévus au Programme. En l'absence d'une telle concertation, ces deux partenaires ne peuvent s'assurer de la cohérence et de la complémentarité de leurs objectifs et la Société peut difficilement se donner un plan de développement axé sur l'accomplissement de sa mission. Conséquemment, la structure administrative de la Société n'a pas toujours été suffisamment liée à la réalisation de tous les objets prévus à sa loi constitutive. Par exemple, bien que certaines activités associées à la mise en service des ouvrages étaient déjà effectuées, la Direction de la mise en service n'a été formée qu'après la mise en exploitation de plus d'une centaine de stations d'épuration.

10.62 De plus, la Société n'a jamais été appelée à assumer la responsabilité de l'exploitation des stations et qu'elle n'a, par conséquent, pas incluse dans la définition de sa mission, bien que cela soit prévu à sa loi constitutive. Toutefois, elle a fait récemment des démarches pour assumer cette responsabilité qui, selon le cadre de gestion actuel, relève des municipalités.

10.63 En matière de planification, la Société s'en remet donc principalement au niveau d'investissements en immobilisations autorisé par le ministère de l'Environnement afin de déterminer son objectif annuel d'investissements. La Société oriente ses activités principalement sur la réalisation de cet objectif et sur leur financement à même les honoraires prescrits. Elle planifie sa gestion de projets en élaborant un calendrier de travaux par projet d'assainissement et les prévisions d'investissements qui en découlent.

10.64 Par contre, les processus de planification de la Société sont incomplets. Par exemple, elle s'est fixé peu d'objectifs précis et mesurables à l'égard de la qualité des ouvrages et ses prévisions financières quinquennales d'exploitation ne sont pas suffisamment étayées.

10.65 La Société devrait améliorer ses processus de planification en intégrant à sa gestion de projets des objectifs corporatifs cohérents avec ceux du ministère de l'Environnement, afin de mieux orchestrer son développement en accord avec sa mission.

Commentaire de la Société: « *La Société est en accord avec les affirmations du vérificateur général à l'effet qu'elle peut difficilement s'outiller d'un plan de développement axé sur l'accomplissement de sa mission puisqu'elle n'a pas en main tous les outils nécessaires pour le faire.*

« *Le mandat de la Société est de gérer la réalisation et le financement des projets inscrits au plan triennal d'immobilisations du programme d'assainissement des eaux, qui est de la responsabilité du ministère de l'Environnement. À ce titre, la Société doit réaliser le niveau d'investissements en immobilisations établi à la programmation budgétaire triennale approuvée par le Gouvernement. Le développement de la Société s'est fait dans ce cadre particulier et la Société est d'avis qu'elle a mis en place au cours des années toutes les structures organisationnelles requises à la réalisation de son mandat, et que par conséquent, elle n'a pas à se structurer davantage pour réaliser des mandats qui ne lui ont pas été confiés, même si ceux-ci sont prévus aux objets de sa loi constitutive. Par conséquent, elle ne peut entièrement planifier, de façon autonome, son développement organisationnel.*

« *Quant à l'exemple avancé, les activités de la mise en service ont été restructurées dès que le ministère de l'Environnement faisait autoriser en juin 1987, un nouveau cadre de gestion qui précisait sa volonté de s'assurer de la conformité des ouvrages aux exigences environnementales des rejets aux cours d'eau récepteurs. Il s'agit d'une réalisation concrète de l'adaptation des structures organisationnelles de la Société afin de répondre, avec encore plus d'efficacité aux demandes du Ministère.*

« *Il faut comprendre que le développement structurel de la Société est directement dépendant des mandats qu'entend lui confier le ministre. À cet effet, la Société a récemment déposé un mémoire dans lequel elle évoquait la possibilité de nouveaux champs d'actions. La décision du ministre de l'Environnement aura un impact majeur sur l'évolution de ses activités.* »

b. Mesure de la performance et reddition de comptes

10.66 Les sommes annuelles investies dans les ouvrages d'assainissement constituent actuellement le principal indicateur de performance de la Société. Cette mesure ne livre pas une information suffisante sur la performance de cette dernière. Par exemple, bien que l'objectif annuel d'investissements en immobilisations de l'exercice terminé le 31 mars 1989 ait été atteint à 90 p. cent, un indicateur de performance par projet aurait permis de constater que les investissements réalisés par projet s'écartent, à la hausse ou à la baisse, en moyenne de 53 p. cent de ceux initialement planifiés.

10.67 De plus, en l'absence d'objectifs précis liés notamment aux coûts et à la qualité des ouvrages, la Société ne peut élaborer ni utiliser d'indicateurs significatifs pour évaluer sa performance quant à la réalisation de sa mission.

10.68 Par ailleurs, bien qu'il contienne certaines informations relatives aux ouvrages et au volume d'activités, le rapport annuel, principal instrument de reddition de comptes de la Société, ne diffuse pas suffisamment d'information sur l'atteinte de ses objectifs.

10.69 La Société devrait élaborer des indicateurs de performance qui lui permettent de mieux mesurer la réalisation de ses activités et l'atteinte de ses objectifs ainsi que d'en rendre compte.

Commentaire de la Société: « *Le processus de planification stratégique de la Société est basé sur l'objectif d'investissements en immobilisations fixé annuellement par le gouvernement du Québec et la Société considère excellente sa performance d'avoir atteint 90 p. cent et 100 p. cent de cet objectif au cours des deux dernières années.*

« *Quant à l'écart, en valeur absolue, entre les sommes investies et les prévisions d'investissements en immobilisations, ainsi que l'absence d'objectifs précis liés notamment aux coûts et à la qualité des ouvrages évoqués par le vérificateur général, ceux-ci résultent en bonne partie des caractéristiques du Programme, plus particulièrement, du partage des responsabilités de la réalisation des projets entre la Société et le ministère de l'Environnement, ainsi que des nombreux intervenants sur lesquels la Société a peu de contrôle.*

« *La Société entend mettre en place des indicateurs de performance et réviser la nature des informations contenues à son rapport annuel afin que ceux-ci reflètent davantage la réalisation de l'ensemble de ces activités.* »

Information de gestion

10.70 La Société a évalué ses systèmes d'information en 1989 et en a conclu qu'ils avaient été développés au gré des besoins de certains secteurs d'activité plutôt que selon une approche planifiée et coordonnée. Ainsi, selon elle, des systèmes tantôt parallèles, tantôt complémentaires, produisent une information marquée par la redondance, l'insuffisance et les délais de production. Par exemple, les liens entre les données comptables des projets, les prévisions d'investissements et les calendriers des travaux ne sont pas informatisés. Toujours selon la Société, cette situation occasionne une double saisie de certaines données et rend ardue la production d'information synthèse sur les causes des écarts aux budgets et aux calendriers. De plus, certains logiciels et équipements informatiques sont désuets, alors que d'autres, tel le logiciel de gestion de projets mis en service en 1989, ne sont pas encore pleinement exploités.

10

10.71 La Société a donc décidé de se doter d'un nouveau système visant à intégrer l'information financière et les autres types d'information de gestion. Elle a précisé ses besoins et a défini les caractéristiques du nouveau système d'information.

10.72 Toutefois, nous constatons qu'elle n'a pas effectué d'étude coûts-avantages de ce nouveau système. De plus, le financement de ce système, à même les honoraires de gestion prévus, n'est pas assuré et les délais d'implantation nous semblent très courts.

10.73 La Société a toutefois formé un comité directeur informatique et contrôle activement l'implantation du système.

Commentaire de la Société: « *La Société, réalisant l'impact de continuer d'opérer avec le présent système d'information, se devait d'agir. En se basant sur le nombre de projets qu'elle doit gérer et leur durée de réalisation, la Société a pris les dispositions nécessaires afin de se doter d'un système intégré de gestion de l'information.*

« *La Société a, dans un premier temps, effectué un examen préliminaire de cinq solutions technologiques quant à leurs avantages et inconvénients, tout en quantifiant les différents choix technologiques disponibles. Par la suite, elle a étudié de façon détaillée une variante de trois alternatives de la solution retenue afin d'optimiser davantage ses critères qualitatifs et économiques. Ceci, dans le but de nous assurer d'obtenir la meilleure solution possible, et ce au moindre coût.*

« *La Société a choisi une configuration informatique modulaire et de technologie ouverte, de façon à lui permettre le plus d'autonomie et de flexibilité possible. Ainsi, la Société pourra, au gré de l'évolution de ses activités, procéder rapidement aux ajustements nécessaires.* »

Liste des recommandations

Gestion de projets d'assainissement

a. Coûts des projets

Acquisition de matériaux et d'équipements

10.29 La Société devrait améliorer sa gestion des acquisitions de matériaux et d'équipements, notamment par une meilleure concertation avec les autres intervenants, afin de minimiser le coût des ouvrages.

Dépenses imputables aux ouvrages

10.31 La Société devrait faire préciser l'admissibilité de chaque type de dépenses imputées aux ouvrages afin d'éliminer toute ambiguïté à leur égard.

Attribution de contrats

10.35 La Société devrait s'assurer que les contrats de services professionnels pour les activités de soutien soient attribués en considérant non seulement les facteurs qualitatifs, mais également les facteurs économiques susceptibles d'influencer ses décisions.

Suivi des contrats

10.39 La Société devrait revoir ses méthodes de suivi des clauses contractuelles susceptibles d'affecter ses intérêts ainsi que ceux du Gouvernement et des municipalités, afin de s'assurer que ces clauses sont contrôlées adéquatement.

b. Calendrier et délais de réalisation des travaux

10.44 La Société devrait fixer des délais standard afin de mieux planifier les diverses étapes de ses projets.

10.45 Elle devrait aussi responsabiliser les divers intervenants sous son contrôle et diffuser davantage d'information visant à sensibiliser les autres intervenants face aux retards aux calendriers des travaux afin de contrôler davantage la durée des projets.

c. Qualité des ouvrages

10.50 La Société devrait améliorer et uniformiser ses moyens de contrôle de la qualité appliqués aux ouvrages afin de constater et de corriger plus rapidement les déficiences de fonctionnement.

10.51 En outre, elle devrait produire et diffuser des sommaires des difficultés constatées lors des différentes étapes des projets afin d'améliorer la qualité des ouvrages futurs.

d. Mesure de l'efficience

10.54 La Société devrait mesurer l'efficience de ses directions afin de mieux apprécier notamment l'opportunité du recours à l'entreprise privée pour la gérance des projets.

Financement des projets d'assainissement

10.59 La Société devrait revoir, de concert avec le ministère des Finances, les possibilités d'optimiser la gestion du financement des projets. De plus, elle devrait revoir sa gestion de la trésorerie afin de s'assurer de minimiser, à long terme, le coût de financement des ouvrages d'assainissement.

Planification et reddition de comptes

a. Planification

10.65 La Société devrait améliorer ses processus de planification en intégrant à sa gestion de projets des objectifs corporatifs cohérents avec ceux du ministère de l'Environnement, afin de mieux orchestrer son développement en accord avec sa mission.

b. Mesure de la performance et reddition de comptes

10.69 La Société devrait élaborer des indicateurs de performance qui lui permettent de mieux mesurer la réalisation de ses activités et l'atteinte de ses objectifs ainsi que d'en rendre compte.

Remarques et commentaires

Gestion des ressources informatiques

Aperçu général

11.1 L'Administration publique québécoise utilise de nombreux systèmes informatiques et les services qu'elle offre aux citoyens dépendent souvent de l'efficacité de ces systèmes.

11.2 Développée à l'origine autour des ordinateurs de grande puissance, l'informatique gouvernementale a connu, au cours des dernières années, des transformations importantes, notamment avec l'arrivée de la micro-informatique. Le bilan sommaire des ressources qu'elle monopolise dans le secteur public se présente comme suit:

— 10 000 terminaux reliés à 8 ordinateurs de grande puissance;
— Une trentaine de mini-ordinateurs;
— 12 500 micro-ordinateurs;
— Plus de 300 M$ en dépenses annuelles de fonctionnement;
— 3 000 années-personnes.

11.3 La gestion de l'ensemble de ces éléments est assurée par deux niveaux d'intervenants. D'une part, chaque ministère ou organisme est responsable de la gestion de ses services informatiques. D'autre part, quatre administrations centrales sont mises à contribution. Le Conseil du trésor encadre les activités informatiques par des règles administratives notamment sur l'acquisition de biens et services et sur la gestion financière; il détermine la pertinence de toute dérogation aux règles et les sanctionne le cas échéant. Également, le Conseil du trésor approuve les projets d'investissement de grande envergure et les acquisitions de biens et services selon des seuils prédéterminés. Le ministère des Communications, pour sa part, fournit le support technique et l'expertise alors que le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie et celui des Approvisionnements et Services se partagent la responsabilité de l'acquisition de biens.

11.4 L'étude entreprise par le vérificateur général en 1987 sur la gestion des ressources informatiques au gouvernement du Québec a été menée à terme avec nos interventions de cette année. Elle a permis d'évaluer les aspects les plus importants des activités informatiques.

11.5 Les travaux que nous avons effectués au cours des deux premières années de cette étude traitaient principalement de la coordination et de la réglementation, de l'encadrement par les ministères et organismes, du développement des systèmes et de certains aspects de la sécurité. Ceux de cette année ont complété la vérification de la sécurité et ont porté aussi sur la gestion de la micro-informatique.

Vérification de l'année en cours

Nature et portée de la vérification

11.6 La présente étude sur l'utilisation des ressources informatiques au gouvernement du Québec visait à nous assurer que celles-ci étaient gérées avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité et que les gestionnaires de ce secteur d'activité rendaient raisonnablement compte de leurs responsabilités.

11.7 Les travaux que nous avons réalisés cette année dans le domaine de la sécurité informatique nous ont permis d'évaluer la qualité de la protection accordée aux ressources informatiques du Gouvernement, compte tenu de leur importance et du caractère confidentiel des informations traitées par les divers systèmes en cause. À travers

l'examen des procédés d'accès et des moyens mis en place pour assurer la protection physique des ressources informatiques centrales et locales, nos travaux ont pris en considération les mesures de sécurité assurant le maintien de l'intégrité et de la confidentialité de l'information.

11.8 La vérification de la micro-informatique, quant à elle, a porté sur la détermination des besoins en équipements, logiciels et applications, sur le développement d'applications ainsi que sur le processus d'acquisition et l'utilisation des biens.

11.9 Selon le domaine vérifié, nous avons respectivement orienté nos efforts de vérification sur les organisations (organismes et ministères) traitant des données confidentielles se rapportant aux citoyens et sur celles faisant le plus grand usage de la micro-informatique. De façon générale, notre examen a porté sur l'exercice terminé le 31 mars 1990.

Résultats de la vérification

Qualité de la sécurité informatique

11.10 L'informatique étant partie essentielle au fonctionnement quotidien de l'Administration publique québécoise, il est crucial, tant pour les ordinateurs de grande puissance que pour les micro-ordinateurs, d'y greffer des mesures de sécurité adaptées à l'importance des données traitées et aux risques particuliers inhérents à chaque technologie.

11.11 Il est primordial, entre autres, que les données utilisées soient fiables et que la continuité des opérations soit assurée pour que le Gouvernement soit toujours en mesure de fournir des services de qualité. Également, l'accès à l'information doit faire l'objet d'une préoccupation constante et n'être accordé qu'aux personnes autorisées, surtout pour les données qui revêtent un caractère confidentiel. Enfin, un contrôle strict doit être exercé sur les programmes informatiques mêmes afin d'en maintenir l'intégrité.

11.12 Nos constatations sur la qualité de la sécurité informatique reposent sur une vérification effectuée auprès de dix organisations utilisant des ordinateurs de grande puissance; six de celles-ci possèdent leur propre centre de traitement. Les systèmes et les données que l'on retrouve dans ces dix organisations ont trait notamment aux programmes de sécurité du revenu, aux impôts et taxes, à l'information utilisée par les corps policiers, aux dépôts judiciaires, à la gestion des saisies-arrêts, aux pensions alimentaires, aux droits immobiliers, aux dossiers correctionnels, aux régimes de retraite des employés du Gouvernement, aux compensations gouvernementales tenant lieu de taxes et aux résultats scolaires des étudiants.

11.13 La sécurité dans un environnement micro-informatique, pour sa part, a été évaluée dans cinq organisations où, déjà, quelques réseaux d'importance secondaire sont en exploitation. La majorité des informations traitées par les micro-ordinateurs y sont de nature administrative.

a. Systèmes de grande envergure

11.14 Bien que les systèmes informatiques de grande envergure soient dotés de mesures de protection relativement bonnes à l'égard des utilisateurs internes et externes, nous avons quand même observé des lacunes dans l'utilisation des mécanismes de sécurité. Ces lacunes touchent principalement les contrôles exercés sur les interven-

tions du personnel spécialisé en informatique; ces interventions sont susceptibles d'affecter l'intégrité et la confidentialité de l'information. De façon plus particulière, nous avons constaté les faiblesses suivantes:

11.15 Accès aux programmes et aux données. Pour contrôler l'accès à l'ordinateur de même qu'aux données, programmes et logiciels, les pratiques en usage font appel à des codes d'identification, mots de passe et droits d'accès. Les codes d'identification permettent d'identifier les utilisateurs et de les rendre imputables de l'usage qu'ils font de l'informatique, alors que les mots de passe qui y sont associés valident l'exactitude de l'identité déclarée. Les droits d'accès déterminent les ressources informatiques auxquelles les utilisateurs peuvent accéder.

11.16 Les méthodes mises en place par les ministères et organismes, relativement à ces éléments de contrôle, n'assurent pas un contrôle suffisant à plusieurs égards. Ainsi:

— Dans huit organisations, d'importants mécanismes de sécurité peuvent être contournés. L'accès aux codes d'identification, aux droits d'accès et aux mots de passe n'est pas limité au seul personnel responsable de la gestion de la sécurité. De plus, des utilisateurs peuvent s'approprier des privilèges associés à des codes permettant de larges accès;

— L'ensemble des organisations ayant fait l'objet de notre vérification n'accordent pas tout l'intérêt requis à la gestion des codes d'identification, des mots de passe et des droits d'accès. Les lacunes observées se rapportent à l'attribution des codes d'identification et des droits d'accès, à l'ajustement de ceux-ci lors des mouvements de personnel et à la cohérence des accès permis lorsque plusieurs mécanismes de sécurité sont utilisés conjointement. Il en résulte des droits d'accès trop larges aux programmes, aux données et aux transactions. Par exemple:

  - Des personnes responsables de l'entretien des programmes informatiques ont la possibilité de modifier les données de production;
  - Les personnes autorisées à modifier les données de production autrement que par les voies prévues à cet effet ne sont pas restreintes à des interventions particulières;
  - L'information contenue sur les 10 000 rubans magnétiques d'une organisation peut être modifiée par tout membre du personnel spécialisé en informatique;
  - Des personnes ont la possibilité d'effacer toute trace de leurs interventions dans les systèmes;
  - Aucune organisation n'exerce un contrôle complet des interventions de son personnel sur les applications et logiciels d'exploitation. En général, les usagers n'autorisent pas formellement, avant leur mise en production, les modifications apportées aux applications. Certaines organisations accordent un accès trop permissif à leurs programmes de production. De même, l'entretien des logiciels de base n'est pas suffisamment encadré, de sorte que des modifications non autorisées peuvent y être apportées;
  - Peu d'organisations surveillent systématiquement l'usage des codes d'identification maîtres et l'utilisation de certains outils critiques, tels des programmes utilitaires permettant de passer outre aux contrôles en place. Les organisations négligent également le suivi des tentatives d'accès non autorisées et ne sont donc pas en mesure d'y réagir promptement.

11.17 Sécurité physique. Les centres de traitement doivent faire l'objet de mesures de sécurité pour assurer la protection des équipements qui s'y trouvent et la continuité des opérations. Un important centre a été jugé particulièrement vulnérable aux incendies et inondations. Notre Rapport de l'an dernier en faisait déjà état (p. 41, paragraphe 3.14).

11.18 Recouvrement des données. Le recouvrement des données permet la poursuite des opérations avec des données fiables, advenant un bris d'équipement ou un traitement erroné ou inachevé. L'efficacité de ce recouvrement repose sur la présence de copies de sécurité et sur les journaux ou registres où sont inscrites les interventions sur les données. Sept organisations présentent des déficiences à ce niveau et s'exposent à des pertes éventuelles de données. Le principal problème rencontré provient d'un contrôle insuffisant de l'accès aux copies de sécurité et aux journaux ou registres des interventions.

11.19 Nous avons recommandé aux ministères et organismes de consolider leurs mesures de sécurité tout en les adaptant à leurs risques particuliers:

- **En ne permettant la gestion des données régissant la sécurité et l'utilisation des codes d'identification qu'au personnel nécessaire pour effectuer cette tâche;**
- **En révisant les accès accordés et les méthodes de gestion des codes d'identification, des mots de passe et des droits d'accès, de façon à ne permettre que les accès requis et à favoriser une meilleure coordination des mécanismes de contrôle;**
- **En révisant les processus d'entretien de façon à ce que seules des modifications autorisées puissent être apportées aux programmes d'application et aux logiciels de base;**
- **En instaurant des mécanismes de suivi sur les tentatives d'accès non autorisées de même que sur l'utilisation des codes d'identification maîtres et des outils critiques comme les programmes utilitaires permettant de passer outre aux contrôles en place;**
- **En s'assurant, en tout temps, de la disponibilité et de la fiabilité des composantes nécessaires au recouvrement des données.**

11.20 Nous avons également recommandé à une organisation d'effectuer les démarches nécessaires pour que des correctifs soient apportés à la protection de son centre de traitement.

Commentaire des ministères et organismes. *Les ministères et organismes reconnaissent la justesse des constatations émises et ont corrigé, sur le champ, plusieurs faiblesses. Ils prévoient donner suite dans la prochaine année à la majorité des recommandations formulées.*

b. Micro-informatique

11.21 Dans les cinq organisations ayant fait l'objet de notre vérification, les utilisateurs se préoccupent peu de la sécurité de leurs ressources micro-informatiques, bien que cette technologie supporte de plus en plus d'informations et d'opérations critiques. Leurs données peuvent ainsi être révélées, altérées ou perdues. Ces organisations s'exposent aussi au vol de leurs équipements.

11.22 Accès aux programmes et aux données. La plupart des organisations n'ont identifié ni les données ni les programmes sur micro-ordinateurs qui méritent une protection particulière. Les usagers, peu conscients des risques qu'ils encourent, font peu appel à des mécanismes de contrôle des accès, tant logiques que physiques, dans l'utilisation des micro-ordinateurs. La situation est meilleure là où les micro-ordinateurs sont reliés en réseaux locaux, mais des lacunes importantes y subsistent quand même dans la gestion des codes d'identification, des mots de passe et des droits d'accès. Dans la majorité des organisations, toute personne ayant accès aux micro-ordinateurs et possédant une connaissance générale de ceux-ci pourrait facilement visionner, copier, altérer ou détruire l'information qui y est stockée.

11.23 Sécurité physique. Les équipements de micro-informatique peuvent être subtilisés assez facilement. Dans une telle éventualité, la confidentialité des données qui y sont stockées peut également être compromise. De façon générale, l'accès aux édifices gouvernementaux étant relativement facile durant les heures régulières de travail, les équipements des ministères et organismes sont particulièrement vulnérables puisque l'on ne recourt à des mécanismes de protection physique que dans de très rares occasions. La continuité des opérations d'un réseau pourrait être compromise advenant le bris ou le vol d'un serveur.

11.24 Recouvrement des données. Dans la grande majorité des cas, les disquettes contenant les données, les programmes et les copies de sécurité sont conservées sans protection, à proximité des micro-ordinateurs. Elles sont donc exposées au vol et aux mêmes dommages que les équipements. Cette lacune prend toute son importance lorsque des informations névralgiques ou confidentielles doivent être sauvegardées.

11.25 Nous avons recommandé aux ministères et organismes:

- **D'inciter les usagers à évaluer les risques auxquels ils font face et à mettre en place les mécanismes de contrôle d'accès ou de sécurité physique nécessaires pour protéger leurs données et programmes critiques;**
- **De recourir à des moyens dissuasifs tels l'identification et le verrouillage des équipements de micro-informatique pour assurer leur protection;**
- **D'assurer la protection des serveurs de réseaux locaux;**
- **De prévoir des endroits sûrs pour entreposer les copies de sécurité.**

Commentaire des ministères et organismes: Les ministères et organismes reconnaissent la validité de notre constat. Comme suite aux recommandations formulées dans notre Rapport de l'an dernier (p. 216), plusieurs sont d'ailleurs à évaluer les risques associés à ce domaine et à définir leur ligne de conduite en ce sens.

Conclusion sur la qualité de la sécurité

11.26 Épargnés d'événements qui auraient porté atteinte à la fiabilité et à la confidentialité des informations ou qui auraient occasionné des pertes de données, les ministères et organismes n'ont pas toujours pris conscience de l'importance de la protection de leurs ressources informatiques. Le vérificateur général a d'ailleurs relevé plusieurs lacunes à cet égard au cours des cinq dernières années.

11.27 La qualité de la sécurité entourant les ordinateurs de grande puissance s'est cependant améliorée graduellement au fil des ans. Une meilleure utilisation des outils disponibles et la décentralisation de la gestion de la sécurité sont deux des éléments qui expliquent cette amélioration chez plusieurs organisations.

11.28 La plupart des organisations limitent l'accès aux données névralgiques et hautement confidentielles aux personnes qui en ont besoin pour effectuer leur travail. Elles n'imposent pas une limite d'accès aussi sévère au personnel spécialisé en informatique et elles manquent aussi de rigueur dans l'adaptation et l'application des mesures de sécurité qu'elles se donnent.

11.29 Dans le domaine de la micro-informatique, la qualité de la sécurité laisse beaucoup à désirer. La situation est comparable à celle qui prévalait il y a quelques années pour les ordinateurs de grande puissance. Les bonnes mesures de sécurité restent à être mise en place. Présentement, il y a peu de réseaux locaux et les données en jeu ne sont pas aussi névralgiques que celles traitées par les grands systèmes. Toutefois, la micro-informatique prend de plus en plus d'ampleur dans les organisations et le souci de sécurité doit aller de pair avec cette croissance.

11.30 Chapeautée par une politique gouvernementale sur la sécurité informatique, la mise en place d'un cadre de gestion dans chaque organisation permettrait de mieux ajuster les mesures administratives et les moyens techniques aux risques présents. Ce cadre de gestion devrait exiger, de la part de la direction, un suivi systématique et une reddition de comptes régulière.

Gestion de la micro-informatique

11.31 La micro-informatique est en croissance constante au Gouvernement depuis trois ans; on dénombrait environ 12 500 micro-ordinateurs au 31 mars 1990, dont quelques-uns étaient reliés en réseau. Ils servent principalement à satisfaire des besoins dans des domaines tels le secrétariat, les activités professionnelles et la gestion.

11.32 Ce secteur de l'informatique est géré de façon décentralisée à l'intérieur des unités administratives. Les directions de systèmes informatiques y jouent ordinairement un rôle de soutien, leur mandat consistant habituellement à assumer des fonctions de normalisation, de coordination et d'assistance auprès des unités administratives.

11.33 Notre vérification a principalement porté sur la gestion des activités en micro-informatique de cinq ministères pour l'année financière terminée le 31 mars 1990. Elle a aussi porté sur le processus d'acquisition qui, en plus d'avoir été vérifié dans ces cinq ministères, l'a été dans trois autres. Enfin, nous avons examiné les interventions du ministère des Approvisionnements et Services, du ministère des Communications et du ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie, compte tenu du rôle particulier qu'il sont appelés à assumer dans le domaine de la micro-informatique.

11.34 Notre échantillonnage nous a permis d'évaluer la gestion de plus de 4 000 micro-ordinateurs.

a. Détermination des besoins

11.35 Pour être en mesure d'affecter le mieux possible les ressources dont elle dispose, une organisation se doit de bien cerner ses besoins et de déterminer ses priorités pour l'ensemble de ses ressources informatiques.

11.36 Quelques ministères ont adopté la micro-informatique sans avoir suffisamment étayé leurs besoins:

— Deux ministères n'ont pas précisé leurs besoins ministériels et sectoriels en matière d'applications bureautiques, de transfert de données et de communication;

— Quatre des cinq ministères ayant fait l'objet de notre vérification n'ont pas établi de priorités d'investissement, ni de critères de répartition des ressources micro-informatiques qui tiennent compte de la rentabilité des appareils nouvellement acquis.

11.37 Une définition seulement partielle des besoins et l'absence de priorités pour déterminer l'affectation des équipements ne favorise pas une allocation de fonds en fonction de l'importance relative ni de la rentabilité des activités. Ainsi, certaines unités administratives peuvent se doter d'équipements en quantité et en qualité supérieures à leurs besoins bien que ceux-ci ne soient pas prioritaires pour l'organisation.

11.38 Nous avons recommandé aux ministères de:

— Définir leurs besoins collectifs et individuels en matière de micro-informatique;

— Établir les priorités d'investissement et les critères de répartition des micro-ordinateurs en tenant compte de la rentabilité et de l'importance des activités.

Commentaire des ministères: *Plusieurs ministères sont à compléter l'identification de l'ensemble de leurs besoins à combler en vue d'établir leurs priorités. D'autres apporteront des améliorations à leur processus de planification ou estiment n'avoir plus qu'à déterminer les priorités des besoins à satisfaire en fonction de leurs objectifs.*

b. Sélection des équipements

11.39 Toute organisation doit disposer d'une liste des équipements et logiciels conformes à la configuration requise et aux besoins en termes de puissance et de compatibilité. Sinon, il y a risque de constituer un parc d'équipements de faible homogénéité ou encore de voir le choix réduit à une seule marque de commerce.

11.40 Deux des cinq ministères qui ont fait l'objet de notre vérification n'ont pas défini les caractéristiques techniques convenant, en matière de compatibilité et de puissance, aux logiciels et applications retenus.

11.41 Dans l'un de ces ministères, lors d'une acquisition massive en 1987-1988, le choix des équipements a été effectué en fonction du plus bas soumissionnaire, sans évaluation des autres produits sur le marché offrant la compatibilité et la puissance nécessaires aux activités à effectuer. Ainsi, ce ministère se retrouve avec un parc composé d'équipements de faible homogénéité.

11.42 À l'opposé, un autre ministère a décidé de limiter ses acquisitions à un choix unique pour réduire les risques d'incompatibilité entre les équipements et les logiciels et pour diminuer les coûts de formation et d'apprentissage.

11.43 En agissant ainsi, ces ministères risquent, l'un comme l'autre, de ne pas effectuer les meilleurs investissements en micro-informatique.

11.44 Nous avons recommandé aux ministères de:

— **Définir des critères permettant la sélection des équipements en fonction des besoins en compatibilité, en puissance et en logiciel;**

— **Recourir à plus d'une configuration de micro-ordinateurs pour combler des besoins différents.**

Commentaire des ministères: Les ministères acceptent la validité de nos recommandations. Toutefois, le ministère qui a effectué une acquisition massive d'équipements considère malgré tout que son parc d'équipements est suffisamment homogène.

c. Processus gouvernemental d'acquisition

Le processus

11

11.45 L'acquisition de biens micro-informatiques par les ministères devait s'effectuer à la pièce avant l'émission de commandes ouvertes. Devant les besoins croissants de ce secteur d'activité, le ministère des Approvisionnements et Services a mis à la disposition des ministères un système de commandes ouvertes auprès des fournisseurs depuis juin 1989. Ce système permet d'établir à l'avance, au moyen d'appels d'offres, le prix et les conditions d'achat d'une série de biens précis pour une période déterminée. Les ministères n'ont alors qu'à produire une demande de livraison pour acquérir ces biens.

11.46 En plus d'accélérer le processus d'acquisition et d'en diminuer les coûts administratifs, les principaux objectifs poursuivis par le système de commandes ouvertes sont de:

— Réaliser des économies d'échelle;
— Stimuler la compétitivité entre les fournisseurs;
— Fournir aux ministères un outil pratique de gestion.

11.47 Pour acquérir des biens non assujettis au système de commandes ouvertes, les ministères peuvent procéder eux-mêmes à l'achat si celui-ci est d'une valeur inférieure à 2 000 $ (commandes locales); dans les autres cas, il faut adresser une demande de biens au ministère des Approvisionnements et Services pour que celui-ci procède à l'acquisition. Cette démarche exige des délais plus longs.

Règles d'acquisition

11.48 En plus des règles générales en matière d'acquisition de biens et de gestion financière, la réglementation gouvernementale exige que les conditions suivantes soient respectées en matière d'acquisition de biens micro-informatiques:

— Autorisation par le Conseil du trésor pour tout achat dont le montant est supérieur à 50 000 $; ce seuil est de 500 000 $ pour l'achat d'autres types de biens;

— Planification des acquisitions en informatique et dépôt auprès du Conseil du trésor d'un plan annuel de réalisation relatif aux technologies de l'information;

— Approbation par le sous-ministre de toute modification au plan annuel;

— Assujettissement à une politique d'achat auprès de partenaires économiques. Cette politique a été intégrée au processus d'achat du ministère des Approvisionnements et Services. Un ministère désirant se procurer un bien provenant d'un fournisseur non agréé par le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie doit obtenir l'autorisation de celui-ci;

— Obligation de respecter les orientations technologiques gouvernementales émises par le ministère des Communications. Toute dérogation à ces orientations doit être préalablement approuvée par ce dernier;

— Obtention d'un avis favorable du ministère des Communications à l'achat d'un micro-ordinateur inclus à la liste des commandes ouvertes mais non éprouvé par ce dernier;

— Approbation par le sous-ministre de toute demande d'équipements ne correspondant pas à ceux recommandés dans les commandes ouvertes. Si le prix de ces équipements excède de 10 p. cent celui qui aurait été payé pour des équipements de même catégorie, une autorisation du Conseil du trésor est aussi alors requise.

Difficultés d'application des commandes ouvertes

11.49 Bien que les commandes ouvertes émises par le ministère des Approvisionnements et Services pour l'année 1989-1990 aient permis de réaliser des progrès significatifs par rapport aux années précédentes, plus particulièrement à l'égard des délais d'acquisition, elles ont présenté d'importantes difficultés d'application.

11.50 Préparation des commandes ouvertes. Afin de préparer la première liste des produits paraissant aux commandes ouvertes pour l'acquisition de biens micro-informatiques, le ministère des Approvisionnements et Services a lancé des appels d'offres en juin 1988. La liste de produits qui en a résulté n'a cependant été mise à la disposition des ministères qu'en juin 1989, à la suite de différentes autorisations du Conseil des ministres, du Conseil du trésor et du ministère des Communications. Ce long délai s'explique principalement par:

— La difficulté d'obtenir des devis précis de configuration d'appareils;

— La nécessité, pour le ministère des Communications, d'effectuer de nombreux tests d'équipements;

— Les démarches de concertation entre les organismes centraux pour l'établissement des règles de sélection des fournisseurs.

11.51 Les produits offerts dans les commandes ouvertes de même que les prix ont été mis à jour 3 mois avant l'émission des listes, puis figés pendant 15 mois, sauf pour une catégorie de micro-ordinateurs qui a été retirée des listes en juillet 1989 (appareils de type 386-SX).

11.52 Prix des biens. Le contexte d'évolution très rapide des technologies micro-informatiques et la forte concurrence dans le domaine contribuent à abaisser continuellement le prix des équipements. La mécanique de mise à jour de la liste des

produits convient mal aux conditions du marché. Ainsi, les prix des biens inscrits aux commandes ouvertes étaient supérieurs à ceux du marché pendant la dernière année financière. Par exemple, de mars à juin 1989, il était possible de se procurer des micro-ordinateurs sur le marché libre pour des montants variant de 1 569 $ à 2 016 $ chacun alors que leur prix était de 2 325 $ dans les commandes ouvertes.

11.53 Pour garder leur clientèle, la plupart des fournisseurs reconnus dans le système de commandes ouvertes ont même offert des avantages aux ministères acheteurs, soit en remplaçant au même prix les appareils commandés par des appareils de qualité supérieure, soit en fournissant des articles connexes gratuitement ou à prix réduit. Dans les ministères visités, au moins 59 p. cent des achats effectués par le biais des commandes ouvertes comportaient de tels avantages. Nous évaluons ces avantages à 420 000 $ sur des achats de 2,3 M$, soit 18 p. cent du prix payé.

11.54 Contenu des commandes ouvertes. Le système des commandes ouvertes restreint les ministères à une moins grande diversité d'appareils. Le choix de ces appareils repose principalement sur la compatibilité et l'interchangeabilité générale des équipements de micro-informatique.

11.55 L'éventail des produits offerts dans les commandes ouvertes s'est avéré problématique pour d'importants ministères, vu la variété d'appareils disponibles sur le marché. L'absence des micro-ordinateurs 386-SX sur les listes des commandes ouvertes pendant cette première année de fonctionnement du système des commandes ouvertes de même que la présence sur ces listes de certains appareils qui n'étaient plus disponibles sur le marché, ne sont pas étrangers aux problèmes observés.

11.56 Les ministères ayant fait l'objet de notre vérification ont acheté, dans des proportions correspondant au tiers des achats effectués par demandes de livraison, des appareils exclus des commandes ouvertes, alléguant des raisons d'ordre technologique. Les raisons évoquées par les ministères pour ne pas utiliser le système de commandes ouvertes ont trait à la puissance de traitement des micro-ordinateurs de même qu'à la compatibilité requise face aux différentes situations rencontrées.

11.57 Il serait opportun que la question de la puissance de traitement et de la compatibilité fasse l'objet d'une analyse en profondeur de la part des responsables du fonctionnement du système des commandes ouvertes et des utilisateurs. Entre temps, les ministères utilisateurs ne bénéficient pas de tous les avantages administratifs découlant de l'utilisation des commandes ouvertes.

11.58 Prolongation de la période de validité. Dans sa demande, présentée au Conseil du trésor en avril 1990, pour prolonger de trois mois, à compter du 31 mars 1990, la période de validité des commandes ouvertes, le ministère des Approvisionnements et Services a invoqué plusieurs arguments, dont un, au moins, paraît discutable: « ...les prix des micro-ordinateurs et des imprimantes apparaissant aux commandes ouvertes actuelles sont encore acceptables ».

11.59 De nombreux indices montraient déjà, lors de la demande du Ministère, que les prix inscrits aux commandes ouvertes s'éloignaient des prix du marché. Un Comité d'étude composé de représentants du ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie, du ministère des Communications et du ministère des Approvisionnements et Services ainsi que le Comité des responsables de l'informatique du secteur public avaient déjà noté le même phénomène. D'ailleurs, les prix paraissant aux soumissions présentées en mars 1990 pour les commandes ouvertes de 1990-1991 se sont révélés de 25 à 40 p. cent inférieurs à ceux des commandes ouvertes de 1989-1990, pour les ordinateurs les plus achetés en 1989-1990 (prix incluant écrans, cartes vidéo, systèmes d'exploitation et installation). Avec de telles différences de prix, les com-

mandes ouvertes ont quand même été prolongées jusqu'en juin 1990, avec la restriction que les achats pour cette période soient limités à 20 p. cent des appareils dont l'acquisition était prévue au plan annuel de réalisation et considérée prioritaire.

La situation dans les ministères

11.60 Le décalage dans les prix des commandes ouvertes par rapport aux prix du marché, l'absence de certains produits dans les commandes ouvertes et la lourdeur de l'ensemble du processus gouvernemental d'acquisition ont servi de prétextes aux ministères pour employer des artifices administratifs ou pour déroger à certaines règles dans le but d'obtenir les biens désirés dans de meilleurs délais.

11.61 Délais. Les contrôles auxquels sont soumises les différentes acquisitions de biens micro-informatiques accentuent les délais d'obtention des biens désirés. Lorsque ces biens ne sont pas inclus dans les commandes ouvertes, les ministères doivent, pour une quantité importante de leurs achats, transmettre une demande de biens au ministère des Approvisionnements et Services.

11.62 Le tableau suivant illustre l'importance des délais requis pour obtenir les biens commandés, surtout lorsque le système de commandes ouvertes n'est pas utilisé.

Délai entre la demande du requérant et la livraison des biens	**(1) Demandes de biens au MAS* (jours)**	**(2) Commandes ouvertes (jours)**
Délai total	130	60
Imputable au ministère demandeur	50	35 à 44

(1): 4 ministères sur 5
(2): 3 ministères sur 5
* MAS: Ministère des Approvisionnements et Services

11.63 Certaines interventions gouvernementales contribuent également à l'accroissement des délais et à la lourdeur du processus d'acquisition en vigueur, par exemple:

— Pour réduire le niveau des dépenses, les acquisitions ont été limitées au strict nécessaire en décembre 1989, et des achats prévus entre décembre 1989 et mars 1990 ont été reportés à avril 1990;

— Toutes les réquisitions ont été suspendues, entre avril et mai 1989, à cause d'un retard dans la parution du Guide d'acquisition des biens micro-informatiques issu du système des commandes ouvertes.

11.64 Autorisations spéciales. Que les acquisitions soient effectuées à l'aide des commandes ouvertes ou d'une demande de biens au ministère des Approvisionnements et Services, une partie appréciable des délais encourus provenait des nombreux cas d'exception prévus au processus d'acquisition même et nécessitant des autorisations spéciales:

— La moitié des achats réalisés par commandes ouvertes devaient être approuvés soit par le sous-ministre du ministère requérant, soit par le ministère des Communica-

tions, parce que faisant partie d'une catégorie de biens non recommandés à cause de leur prix plus élevé ou parce que ces équipements n'avaient pas été éprouvés;

— La majorité des achats de logiciels devaient être approuvés par le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie car ils dérogeaient à la politique de partenariat économique;

— Tous les ministères ayant fait l'objet de notre vérification ont dû modifier leur plan annuel de réalisation à la suite d'un changement de catégorie de micro-ordinateurs ou à la suite de compressions budgétaires. Dans deux cas, les modifications apportées touchaient plus de la moitié des achats.

11.65 Artifices administratifs. Sept des huit ministères dans lesquels nous avons effectué des travaux de vérification ont pris possession de biens micro-informatiques qui ne correspondaient pas à ceux commandés. Un examen plus approfondi nous a permis de relever 56 demandes de livraison, 10 commandes locales et 1 demande de biens, placées auprès de 5 fournisseurs différents, d'une valeur globale de 600 000 $, pour lesquelles les biens reçus ne correspondaient pas aux biens justifiés auprès des autorités des ministères, commandés et facturés par les fournisseurs. Le tableau suivant présente quelques exemples:

Biens justifiés, commandés et facturés	Biens reçus
Mémoire principale	**Micro-ordinateurs**
Télécommande du curseur (Souris)	Mémoire secondaire
Logiciels d'exploitation	**Batteries de secours**
Logiciels de base de données	Logiciels de traitement de textes
Micro-ordinateurs avec des équipements supplémentaires	**Micro-ordinateurs plus puissants**
Micro-ordinateurs de table	Micro-ordinateurs portatifs

11

11.66 De tels déguisements servent manifestement à acheter rapidement des biens qui, autrement, devraient subir un processus de validation et d'autorisation plus long. En outre, ces achats échappent à plusieurs contrôles internes, plus particulièrement au moment de la réception des biens, ce qui ouvre la porte à des acquisitions sans autorisation, à des erreurs sur la nature et la valeur des biens reçus et à des fraudes.

11.67 Ces manières de procéder des ministères sont inacceptables. En plus de diminuer sérieusement la qualité du contrôle interne devant être exercé sur l'existence, la valeur et l'utilisation des équipements et logiciels, elles rendent caduque, à toutes fins utiles, une partie du plan annuel de réalisation qui, dans de telles circonstances, représente un exercice d'utilité réduite. Comme nous le signalions dans notre Rapport de l'an dernier (p. 212), ce plan annuel avait l'avantage d'offrir une vision globale et intégrée.

11.68 Respect des règles. Pour obtenir les biens désirés dans les délais voulus ou pour bénéficier d'économies, les ministères ont négligé d'obtenir les autorisations spécifiques requises ou ont interprété largement les règles d'application du processus d'acquisition environ une fois sur trois. Les principales règles ainsi éludées sont:

— La clause du système des commandes ouvertes prévoyant que les prix soient fermes;

— La clause du système des commandes ouvertes permettant de remplacer au même prix un produit par un bien offrant au minimum les mêmes caractéristiques;

— L'avis favorable du ministère des Communications requis avant l'achat de tout micro-ordinateur non éprouvé.

11.69 Nous avons recommandé aux ministères de:

— Respecter intégralement la réglementation gouvernementale en vigueur;

— S'entendre avec les organismes centraux sur les améliorations à apporter au système d'acquisition de biens micro-informatiques et à ses règles d'application.

11.70 Nous avons recommandé au ministère des Approvisionnements et Services de:

— Faire en sorte que les commandes ouvertes soient mises à jour ponctuellement pour suivre l'évolution des produits et des prix;

— Prendre les mesures pour réduire davantage le délai de ses interventions lorsque les ministères et organismes lui transmettent des demandes de biens.

11.71 Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor de prendre ou favoriser les mesures nécessaires pour que l'ensemble du processus d'acquisition des biens micro-informatiques atteigne de façon optimale les objectifs d'économie, d'efficience et d'efficacité en conformité avec les règles gouvernementales en cette matière.

Commentaire des ministères. *Les ministères reconnaissent l'existence de pratiques ou d'expédients administratifs non désirables. Quelques ministères prévoient instaurer des mécanismes de contrôle pour en éviter la répétition. Ils considèrent que les commandes ouvertes devraient inclure les équipements répondant à leurs besoins et attirent l'attention sur la lourdeur du processus d'acquisition des biens exclus des commandes ouvertes.*

Plusieurs ministères nous signalent avoir déposé un rapport auprès du ministère des Approvisionnements et Services et du Comité des responsables de l'informatique du secteur public afin de faire connaître leurs revendications et de proposer diverses solutions en vue d'obtenir des « règles mieux adaptées aux acquisitions de la micro-informatique ».

Quant aux délais qui leur sont imputables lors des acquisitions, les ministères se proposent d'y apporter une attention particulière.

Commentaire du ministère des Approvisionnements et Services. *« Le rapport fait état des prix élevés des commandes ouvertes pour l'année 1989-1990. À cet égard, soulignons que les soumissions ont été demandées pour des équipements avec des spécifications très précises et avec un ensemble de conditions qui ne se retrouvent pas lors de l'achat à l'unité. À titre d'exemple, citons la multitude de points de livraison et de services à l'échelle du Québec, des caractéristiques particulières des équipements recherchés, les garanties, etc... Cette situation ne permet donc pas de comparer le prix d'une commande ouverte avec un appareil offert sur le marché libre, d'autant plus que les prix consentis par un fournisseur pourraient être inférieurs à ceux d'une commande ouverte pour différentes raisons telles que:*

— *Le non-respect des caractéristiques demandées lors de l'appel d'offres, des configurations et des exigences relatives à la francisation;*

— *La promotion de prix pour mousser des ventes ou liquider un produit;*

— Les démarches d'un fournisseur non retenu;

— Des clauses générales moins strictes.

« Quant à l'éventail des produits offerts aux commandes ouvertes, le Ministère considère tout à fait normal que la totalité des besoins requis par les ministères ne soit pas couverte, compte tenu des objectifs recherchés par le système de commandes ouvertes. Le ministère des Approvisionnements et Services désirait donc alléger le processus d'acquisition de biens couramment requis par les ministères, sans nécessairement couvrir tous les cas particuliers.

« D'autre part, au moment de l'appel d'offres, l'appareil de type 386-SX n'était pas disponible. Cependant, ce modèle a été proposé par un fournisseur dans sa soumission et puisqu'il ne correspondait pas réellement à aucune des catégories prévues, il fut retiré du Guide, et ce, en accord avec le ministère des Communications. Les ministères furent alors avisés qu'ils devaient procéder de la façon conventionnelle pour l'acquisition de ce modèle particulier.

« Enfin, pour ce qui est de la prolongation de la période de validité de la liste des produits inclus dans les commandes ouvertes pour l'année 1989-1990 et des prix afférents, le ministère des Approvisionnements et Services a reconnu à l'époque que certaines améliorations se devaient d'être apportées lors de la préparation du Guide 1990-1991. D'autre part, cette prolongation nous apparaissait nécessaire, compte tenu du temps requis pour analyser les soumissions reçues pour l'année 1990-1991. Le Secrétariat du Conseil du trésor a alors été informé des résultats préliminaires de cet appel d'offres, et ce, avant que le Conseil du trésor approuve notre demande de prolongation.

11

« Nos discussions avec le Secrétariat à cette époque ont porté sur l'opportunité de prolonger les commandes ouvertes 1989-1990. De son côté, le Secrétariat a considéré l'option d'imposer un moratoire sur l'acquisition de micro-ordinateurs pour la période d'avril à juin 1990. Le Conseil a alors décidé de permettre l'utilisation des commandes ouvertes par les ministères jusqu'à concurrence de 20 p. cent des appareils dont l'acquisition était prévue à leur plan annuel de réalisation, sans doute pour tenir compte des besoins les plus pressants des ministères.

« Conclusions

« 1- Les améliorations apportées par le ministère des Approvisionnements et Services dans l'édition 1990-1991 des commandes ouvertes en bureautique, de même que la mise à jour prévue au 1er janvier 1991 qui permettra aux fournisseurs de rajuster les prix et de modifier les équipements démontrent que le ministère des Approvisionnements et Services a fait en sorte d'apporter les correctifs toujours requis lors de l'implantation de tout nouveau système.

« 2- Le ministère des Approvisionnements et Services prend bonne note de la deuxième recommandation et prendra certainement toute mesure pouvant réduire ses délais d'intervention. Il s'agit d'ailleurs là d'un objectif prioritaire pour le Ministère.

« Il faut cependant être conscient que pour des acquisitions importantes, des délais assez longs seront toujours nécessaires pour s'assurer de l'harmonisation de ses interventions avec ses partenaires:

— Le ministère-client pour nous assurer de la bonne définition de ses besoins;

— Le ministère des Communications pour l'obtention des avis technologiques nécessaires et la préparation ou la révision des devis techniques;

— Le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie en regard de la politique de partenariat économique;

— *Dans certains cas avec les fournisseurs pour nous assurer de la bonne compréhension de la documentation préalable au lancement des appels d'offres;*

— *L'étude des soumissions nécessitant fréquemment la collaboration de divers ministères.* »

11.72 Réaction au commentaire du ministère des Approvisionnements et Services : Le commentaire du Ministère quant à la liste des biens et la compétitivité des prix peut être valable au moment où les soumissions sont obtenues. L'évolution de la technologie l'exigeant, des ajustements périodiques à la liste des produits et des prix afférents doivent toutefois être apportés pour maintenir une adéquation avec le marché. D'ailleurs, le comportement des ministères qui ont usé d'artifices administratifs lors de l'acquisition des micro-ordinateurs en est une des conséquences.

Commentaire du Secrétariat du Conseil du trésor « *Au cours des dernières années, le Gouvernement a maintenu un questionnement constant à l'égard de l'acquisition et de l'usage des technologies de l'information, et notamment à l'égard du bien-fondé des acquisitions gouvernementales en micro-informatique*

« *Au risque de ralentir les processus, le Gouvernement a systématiquement insisté sur l'obligation de planifier les acquisitions et de maintenir certains contrôles, soit afin de vérifier que seuls soient satisfaits les besoins essentiels à l'administration ou reconnus comme tels par des décisions de hauts dirigeants (décret 86-214), soit afin d'assurer le respect de l'homogénéité minimale des parcs d'équipements électroniques dans le souci de la connectivité, de la compatibilité, de la portabilité et de la non-captivité (avis du MCQ requis), soit, enfin, afin de vérifier le respect des objectifs gouvernementaux comme la transparence, l'équité, l'efficience et l'efficacité (contrôle des projets d'envergure et des acquisitions de biens et de services).*

« *Les mesures prises ont visé à amener les ministères et organismes à planifier annuellement leurs investissements et leurs acquisitions de biens dans une vision d'ensemble à long terme et à maintenir l'obligation de faire approuver toute acquisition significative par le Conseil du trésor (au-delà de 50 000 $). Même sous ce seuil de 50 000 $, le Gouvernement a maintenu un contrôle par les instances horizontales, pour s'assurer que les acquisitions correspondent aux orientations technologiques gouvernementales et se fassent, dans la mesure du possible, auprès des fournisseurs qualifiés. De même, le Gouvernement a voulu s'assurer qu'il existe la plus large compétition possible et que le coût des biens soit généralement minimisé. Pour ce faire, il a continué à privilégier l'usage des processus d'appel d'offres et le choix des offres les plus avantageuses.*

« *En ce qui concerne les délais, dont le rapport fait état, il est évident que les mesures de contrôle nécessaires pour assurer le respect des objectifs d'économie, d'efficience et d'efficacité ainsi que des objectifs supérieurs de transparence, d'équité, de compétition ou d'encouragement économique allongent les processus d'acquisition gouvernementaux. Il est aussi inévitable que toute décision gouvernementale d'assujettir les acquisitions à des contrôles ministériels ou d'exiger la révision des plans ministériels afin de réduire le niveau des dépenses gouvernementales a un impact direct sur les délais d'acquisition. Enfin, l'obligation de concilier, dans l'action, certains objectifs qui ne sont pas toujours convergents ajoute une complexité qui impose un processus décisionnel plus structuré.*

« *Dans ce contexte, le Secrétariat accueille favorablement la recommandation du vérificateur général, dans la mesure où les objectifs gouvernementaux demeurent déterminants dans l'établissement des processus d'acquisition que les ministères et organismes doivent respecter. Le Secrétariat prendra compte des faits soulignés par le vérificateur général dans ses travaux de révision du cadre de gestion gouvernemental entrepris avec la collaboration d'un large éventail d'administrateurs publics.*

« Toutefois, le Secrétariat indique que le vérificateur général aurait dû indiquer de façon plus claire que le Conseil du trésor a, dans ses décisions officielles, défini des mécanismes limitant l'usage ou la portée des processus de commandes ouvertes, contrairement à ce que peuvent laisser entendre certaines affirmations apparaissant au Rapport. Ainsi, il y aurait eu lieu, en ce qui a trait à la prolongation proposée par le ministère des Approvisionnements et Services, qu'il soit fait mention que le Conseil, lorsqu'il a pris connaissance de cette demande, a plutôt décidé d'en limiter la portée, car il était conscient de l'évolution des prix et des impacts du retard. »

d. Développement d'applications

11.73 L'encadrement administratif et méthodologique des développements d'applications micro-informatiques permet d'uniformiser le processus et d'obtenir une documentation adéquate. Cette uniformisation favorise le développement des applications dans le respect des règles de l'art et la confection d'une documentation qui facilite l'entretien. L'utilisation de ce cadre de travail doit cependant tenir compte de l'envergure et de l'impact organisationnel de chaque application.

11.74 Quatre des ministères visités proposaient une méthodologie mais n'en faisaient pas une obligation. Aucun n'a précisé ses critères d'importance relative pour déterminer les applications devant être astreintes à la méthodologie.

11.75 De fait, dans l'un des ministères, le développement d'une application micro-informatique d'importance a dû être repris. Dans deux autres ministères, on a constaté que les applications développées étaient insuffisamment documentées.

11

11.76 Nous avons recommandé aux ministères:

— **D'adopter des normes ministérielles de développement d'applications sur micro-ordinateurs pour encadrer les développements et préciser la documentation à produire;**

— **De déterminer les critères d'assujettissement du développement des applications à cet encadrement.**

Commentaire des ministères: Les ministères considèrent opportun d'adopter des normes ministérielles de développement d'applications micro-informatiques et de déterminer des critères d'assujettissement à ces normes. Certains d'entre eux affirment avoir enclenché le processus.

e. Utilisation des micro-ordinateurs

11.77 Tout comme les organisations se doivent d'acquérir les bonnes ressources micro-informatiques, elles doivent se préoccuper d'assurer une saine utilisation de leurs investissements. Cet aspect revêt une importance particulière puisque, selon le ministère des Communications, les coûts organisationnels liés à l'utilisation des ressources micro-informatiques sont deux fois plus élevés que les coûts d'acquisition de l'équipement.

11.78 Évaluation de l'utilisation. La gestion de l'utilisation des ressources micro-informatiques relève des unités administratives. De ce fait, les informations, statistiques ou autres, sont moins facilement accessibles que dans le cas des systèmes centralisés.

11.79 Généralement, les ministères ne recueillent pas d'information sur l'utilisation de leurs équipements de micro-informatique. À mesure que le parc d'équipements augmente et que les applications se diversifient, cette lacune risque de rendre difficile, à moyen terme, l'évaluation et le contrôle de l'utilisation des micro-ordinateurs, la reddi-

tion de comptes et la justification des acquisitions subséquentes. Des acquisitions pourraient ainsi être réalisées sans que l'on sache si les ressources micro-informatiques en place sont déjà employées de façon optimale.

11.80 Gestion de l'inventaire d'équipements et de logiciels. Une saine gestion des équipements repose sur une connaissance de leur nombre exact et de leurs mouvements afin d'en assurer une utilisation efficace et économique. L'inventaire contribue à la protection et à l'entretien des équipements de même qu'à une répartition adéquate de ceux-ci entre les unités administratives.

11.81 Trois des cinq ministères ayant fait l'objet de notre vérification ne disposent pas d'un inventaire satisfaisant de leurs équipements de micro-informatique. Ainsi, on n'y retrouve pas la quantité exacte de micro-ordinateurs, ni de description permettant d'identifier les genres d'équipement.

11.82 Du reste, rares sont les ministères qui répertorient globalement, ou par direction générale, les logiciels, les applications et les données.

11.83 La méconnaissance des équipements disponibles et de leur localisation, de même que de la nature des logiciels, des applications et des données, expose les ministères à une répartition non économique et non efficiente des ressources entre les utilisateurs. Cette lacune peut également engendrer des problèmes d'ordre administratif lorsque des modifications ou des mises à jour doivent être effectuées.

11.84 Entretien et réparations. Différentes orientations peuvent être prises quant à l'entretien des équipements de micro-informatique: contrats d'entretien, réparations à la pièce ou même remplacement des équipements. Toute décision relative aux modalités d'entretien des équipements devrait être supportée par une analyse.

11.85 La plupart des ministères ne cumulent pas de données leur permettant d'analyser ou d'évaluer les coûts d'entretien pour orienter leurs choix en la matière. Lorsqu'il y a analyse, celle-ci n'est souvent que partielle.

11.86 À mesure que le parc d'équipements vieillit, il devient encore plus important de disposer de données pouvant aider à effectuer les choix les plus judicieux.

11.87 Nous avons recommandé aux ministères de:

- **Recueillir les données leur permettant d'évaluer l'utilisation des ressources micro-informatiques, afin d'optimiser la productivité et de concrétiser les bénéfices escomptés de ces ressources;**
- **Maintenir à jour un inventaire complet de leurs équipements, logiciels, données et applications micro-informatiques;**
- **Fonder sur l'analyse de données cumulées leurs décisions quant à la façon de réaliser le plus avantageusement l'entretien de leurs équipements de micro-informatique.**

Commentaire des ministères: Les ministères en cause sont d'accord avec nos recommandations. Ils entendent mettre en place les outils permettant de mieux gérer ce secteur d'activité et d'obtenir un meilleur rendement de leurs investissements.

f. Droits d'auteur

11.88 Depuis 1988, la reproduction des logiciels est protégée par la Loi sur le droit d'auteur (Lois révisées du Canada, 1985, chapitre C-42). Habituellement, les droits de

l'auteur sont définis dans la licence d'utilisation du logiciel. La plupart des licences ne permettent l'utilisation d'un logiciel que sur un seul ordinateur.

11.89 Réglementation gouvernementale. Le Conseil des ministres adoptait, en avril 1988, une politique à l'effet que le Gouvernement du Québec se doit d'acquérir les droits de propriété ou d'usage de toute oeuvre qu'il utilise. Le Conseil des ministres confiait « aux ministères des Affaires culturelles et des Communications le soin de préciser (...) les modalités d'application reliées à l'acquisition, l'utilisation et la gestion du droit d'auteur, le tout dans un délai de six mois à compter de l'adoption de la politique ». La politique devait être mise en oeuvre dans les ministères, organismes et mandataires du Gouvernement dans un délai de 12 mois et couvrir tous les domaines incluant celui de l'informatique.

11.90 Au moment de notre vérification, soit plus de deux ans après la décision du Conseil des ministres, les modalités d'application portant sur la gestion des droits d'auteur n'étaient toujours pas adoptées.

11.91 Respect du droit d'auteur dans les ministères. Les gestionnaires interprètent de différentes façons la Loi sur le droit d'auteur et adaptent en conséquence l'application qu'ils font des droits liés aux licences d'utilisation. Dans la majorité des cas, les ministères couverts par notre vérification n'avaient pas émis de directive formelle sur l'obligation de respecter les droits d'auteur. Dans tous les cas, aucun mécanisme administratif n'était en place en vue de prévenir ou de repérer l'utilisation de logiciels contrevenant à la Loi sur le droit d'auteur ou aux licences d'utilisation.

11

11.92 Sans effectuer de recherches systématiques, nous avons relevé des cas ou rassemblé suffisamment d'indications pour nous permettre de conclure que les licences d'utilisation n'étaient pas respectées dans quatre des cinq ministères ayant fait l'objet de notre vérification. Dans un ministère, nous avons répertorié 105 copies de logiciels pour lesquels il n'y avait pas de droits d'utilisation. Dans un autre cas, un ministère en infraction avec la loi estime qu'il lui en coûterait environ 600 000 $ pour s'y conformer.

11.93 Nous avons recommandé aux ministères de:

- **Régulariser leur situation relativement au droit d'auteur et au respect des licences d'utilisation;**

- **Mettre en place des mesures administratives visant à prévenir et à repérer l'utilisation de logiciels qui contreviendraient au respect de la Loi sur le droit d'auteur.**

11.94 Nous avons également souligné aux ministères des Communications et des Affaires culturelles les difficultés causées par le retard à préciser les modalités d'application liées à l'acquisition, l'utilisation et la gestion du droit d'auteur et des licences d'utilisation.

Commentaire des ministères: *Les ministères ont l'intention d'insister davantage sur l'obligation de se conformer à la Loi sur le droit d'auteur quant à l'utilisation des logiciels. D'ailleurs, plusieurs ministères affirment avoir, depuis notre intervention, préparé un projet ou émis une norme ministérielle à ce sujet.*

Commentaires du ministère des Communications et du ministère des Affaires culturelles: *Le ministère des Communications et le ministère des Affaires culturelles nous précisent que les normes d'acquisition, d'utilisation et de gestion en matière de droits d'auteur ont été élaborées. Ces normes ont été soumises à la consultation des ministères et organismes en septembre 1990.*

Conclusion sur la gestion de la micro-informatique

11.95 Au cours des dernières années, les organismes centraux ont mis en place plusieurs mesures administratives visant, entre autres, à encadrer et contrôler le domaine de la micro-informatique:

— Élaboration d'un plan annuel de réalisation déterminant les besoins à combler au sein de chacun des ministères;

— Émission des commandes ouvertes conclues avec les fournisseurs désignés par le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie;

— Approvisionnement par l'intermédiaire du ministère des Approvisionnements et Services si le montant de la transaction dépasse un seuil déterminé;

— Détermination des orientations technologiques gouvernementales;

— Avis requis du ministère des Communications sur les équipements non éprouvés;

— Seuils d'approbation plus restrictifs pour l'acquisition d'équipements informatiques.

11.96 C'est ainsi qu'à été principalement balisé le cheminement des ministères vers une « gestion » de l'approvisionnement en micro-informatique. La normalisation du développement des applications, la gestion de l'utilisation, la sécurité sur les données et les équipements de même que le respect des droits d'auteur n'ont pas retenu, en comparaison, autant d'attention.

11.97 Les délais conséquents à l'existence de nombreuses règles administratives sur l'acquisition des biens micro-informatiques, combinés aux prix des commandes ouvertes, décalés par rapport aux prix du marché, ont servi de prétextes à la plupart des organisations pour déguiser certaines de leurs acquisitions de biens micro-informatiques et se soustraire ainsi à certains contrôles en place.

11.98 Les organismes centraux doivent revoir le processus d'acquisition en vue d'en surmonter certaines difficultés importantes d'application, par exemple:

— Le Conseil du trésor face aux délais occasionnés par l'utilisation de nombreuses règles;

— Le ministère des Approvisionnements et Services dans la détermination et la mise à jour tardive des prix ainsi que les longs délais de traitement des demandes.

11.99 Les contournements du processus d'acquisition par les ministères et organismes témoignent de la difficulté d'harmoniser les visions administratives des organismes centraux avec celles des ministères ou organismes. Cette difficulté d'harmonisation et la complexité de l'appareil administratif ne doivent pas empêcher la mise en place de moyens devant assurer l'efficacité des processus en vigueur tout en maintenant la souplesse d'utilisation recherchée en micro-informatique.

Synthèse de notre étude et conclusion

11.100 D'une durée de trois ans, notre étude de l'utilisation des ressources informatiques au gouvernement du Québec nous a permis de vérifier une ou plusieurs activités des ministères et organismes suivants:

Les ministères:

— Affaires culturelles;
— Affaires municipales;
— Agriculture, Pêcheries et Alimentation;
— Approvisionnements et Services;
— Communautés culturelles et Immigration;
— Communications;
— Éducation;
— Énergie et Ressources;
— Enseignement supérieur et Science;
— Environnement;
— Finances (incluant le contrôleur des finances);
— Justice;
— Loisir, Chasse et Pêche;
— Main-d'oeuvre, Sécurité du revenu et Formation professionnelle;
— Revenu;
— Santé et Services sociaux;
— Sécurité publique (incluant la Sûreté du Québec et la Régie des permis d'alcool du Québec);
— Travail;
— Transports.

Les organismes:

— Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances;
— Commission des transports du Québec;
— Commission des valeurs mobilières du Québec;
— Inspecteur général des institutions financières;
— Office des ressources humaines.

11.101 L'examen de la coordination gouvernementale, de la réglementation, de la gestion des ministères et organismes dans les domaines du développement des systèmes, de la sécurité et de la micro-informatique nous a permis de faire un tour d'horizon des principales composantes de la fonction informatique au gouvernement du Québec.

Résumé des principales constatations et suivi

11.102 Nous résumons dans les pages suivantes les principales constatations faites au cours des trois années de notre étude. Les résultats détaillés des deux premières années paraissent à notre Rapport de l'année terminée le 31 mars 1988 (p. 225-239) et à celui de l'année terminée le 31 mars 1989 (p. 199-222).

11.103 Autant pour les constatations à portée gouvernementale que pour celles à l'échelle ministérielle, nos énoncés ont été regroupés sous les grandes fonctions de la gestion que sont la planification, la direction et le contrôle.

11.104 Nous résumons également, pour chaque constatation faite à la suite des deux premières années de notre étude, les mesures que les gestionnaires ont prises ou déclarent avoir prises pour corriger la situation.

CONSTATATIONS	MESURES PRISES OU DÉCLARÉES PAR LES GESTIONNAIRES
1. Portée gouvernementale	
Planification	
- Il n'existe pas de mécanisme de concertation pour le développement des systèmes informatisés complémentaires dans les domaines des ressources humaines et financières.	- La situation n'a pas évolué, mise à part la confirmation par le Conseil du trésor du rôle de coordination de l'Office des ressources humaines en ce qui a trait aux systèmes pluriministériels d'information sur les ressources humaines.
- Les grandes orientations et les responsabilités des intervenants en matière de sécurité informatique ne sont pas clairement définies.	- Le Conseil du trésor étudie, depuis juin 1988, un projet de politique et de norme portant sur la sécurité, présenté par le ministère des Communications. Il considère ce projet limité quant à son étendue et non aligné sur la technologie actuelle. Toutefois, ce projet est déjà largement diffusé aux ministères et organismes.
Direction	
- Les principaux instruments du cadre de gestion gouvernemental actuel sont désuets, à savoir la norme gouvernementale sur la sécurité (NIGQ-02) et la directive 1-77 du Conseil du trésor sur le développement des systèmes informatiques.	- Une révision, par le Conseil du trésor, du cadre de gestion de l'information et des technologies de l'information est en cours. Entre temps, certains changements ont été apportés à la directive 1-77 et tous les développements importants font l'objet d'une attention particulière de la part du Conseil du trésor. La révision de la norme sur la sécurité est en cours.

CONSTATATIONS	MESURES PRISES OU DÉCLARÉES PAR LES GESTIONNAIRES
1. Portée gouvernementale (suite)	
Direction (suite)	
- La relève des systèmes gouvernementaux essentiels est relativement précaire.	- À la demande du Conseil du trésor en mars 1990, le ministère des Communications et les autres ministères et organismes réévaluent la solution de relève actuelle pour les systèmes essentiels déterminés en 1982. Le ministère des Communications possède, depuis avril 1989, un abonnement à une « salle blanche » pour faire face à des arrêts de longue durée. Les systèmes toujours considérés essentiels ont tous fait l'objet d'au moins un test de relève au cours de la dernière année. Compte tenu de la réévaluation de la solution de relève actuelle, aucune relève simultanée des systèmes n'a cependant été réalisée.
- Le mécanisme administratif concernant le recrutement et la sélection des employés occasionnels n'assure pas une gestion économique et fonctionnelle des ressources affectées à ce secteur d'activité.	- Le cadre de fonctionnement actuel n'a pas été modifié.
- Le processus d'acquisition de biens micro-informatiques ne favorise pas l'acquisition au meilleur coût.	- Constatation de l'année en cours.
- Les modalités d'application liées à l'acquisition, l'utilisation et la gestion du droit d'auteur et des licences d'utilisation ne sont pas précisées.	- Constatation de l'année en cours.

CONSTATATIONS	MESURES PRISES OU DÉCLARÉES PAR LES GESTIONNAIRES
1. Portée gouvernementale (suite)	
Contrôle	
- Plusieurs organisations ne se conforment pas à la norme gouvernementale sur la sécurité.	- Les organisations ont pris des mesures pour respecter davantage la norme sur la sécurité. En effet: • Toutes les organisations ayant fait l'objet de notre vérification disposent maintenant des services d'un coordonnateur de la sécurité; • Trois des six organisations visées par nos recommandations ont élaboré un programme de sécurité, alors que les trois autres prévoient se doter d'un tel programme; • Plusieurs organisations ont accentué leur travail de sensibilisation du personnel mais peu ont structuré leurs interventions dans ce domaine; • Trois organisations ont réalisé une évaluation de leurs mesures de sécurité; cinq autres ont l'intention de le faire.
- 14 organisations n'ont pas soumis pour approbation au Conseil du trésor les conceptions administratives de 26 systèmes, représentant des investissements de 7 M$.	- Deux organisations ont régularisé leur situation, alors que les autres mentionnent qu'elles demanderont les autorisations requises lors de nouveaux développements de systèmes.
- Le processus d'acquisition de ressources micro-informatiques est court-circuité.	- Constatation de l'année en cours.

CONSTATATIONS	MESURES PRISES OU DÉCLARÉES PAR LES GESTIONNAIRES
2. Portée ministérielle	
Planification	
- L'engagement de la haute direction n'est pas toujours évident.	- Les quatre organisations visées ont précisé leur cadre de gestion des technologies de l'information. Certaines se sont dotées d'un Comité directeur responsable de ce secteur.
- Seules quelques organisations ont quantifié adéquatement les coûts et avantages de leurs plans. Ces imprécisions ont une répercussion sur l'évaluation de la rentabilité des projets de développement.	- Deux des cinq organisations visées ont réajusté leurs pratiques à cet égard.
- Seulement 2 organisations sur 13 disposent d'un plan à long terme complet: quatre d'entre elles n'ont pas de plan et trois possèdent un plan qui n'est pas à jour.	- La planification à long terme des ministères et organismes s'est améliorée, comme l'indique le tableau suivant:

	1989	1990 Corrections		
		Apportées	En cours	À venir
- Absence de plan	4	3	1	-
- Plan non à jour	3	1	1	1
- Portée insuffisante du plan	3	-	1	2
- Absence d'architecture de données	7	2	2	3
- Absence d'orientations technologiques	6	1	1	4

CONSTATATIONS	MESURES PRISES OU DÉCLARÉES PAR LES GESTIONNAIRES
2. Portée ministérielle (suite) **Planification (suite)**	
	Une seule organisation dispose cependant d'un mécanisme visant la mise à jour périodique de la planification à long terme.
- Les plans à court terme ne découlent pas toujours des plans à long terme et ne reflètent pas toujours les priorités de l'organisation.	- Conformément à la directive du Conseil du trésor, les ministères et organismes préparent, depuis l'exercice 1988-1989, un plan annuel de réalisation dans le domaine des technologies de l'information en matière de développement, d'entretien, d'exploitation, de télécommunications, d'acquisitions de biens et services, de capacité et d'allocation des ressources. L'élaboration de ce plan devrait normalement être synchronisée avec le processus budgétaire. Ce plan est présenté au Conseil du trésor. Plusieurs des organisations visées par ce commentaire ont fait des efforts pour mieux coordonner leurs différents instruments de planification.
- Les besoins ministériels en matière de micro-informatique ne sont pas toujours définis et leur importance n'est pas toujours déterminée.	- Constatation de l'année en cours.
- Les critères de sélection étant parfois inexistants, il y a alors risque d'acquérir des équipements et des logiciels en micro-informatique non compatibles.	- Constatation de l'année en cours.

CONSTATATIONS	MESURES PRISES OU DÉCLARÉES PAR LES GESTIONNAIRES
2. Portée ministérielle (suite)	
Direction	
- La ligne d'imputabilité imposée par la structure administrative étouffe la dynamique que la méthodologie de développement de système veut imprimer.	- Les ministères et organismes visés ont renforcé l'imputabilité de la gestion des développements et la participation des usagers ou sont en train de le faire.
- La durée moyenne des projets de développement représente le double de celle prévue.	- Des correctifs ont été apportés ou sont prévus chez les ministères et organismes visés de façon à: • Renforcer l'encadrement des développements; • Faire participer davantage les usagers; • Accentuer l'utilisation d'outils de support au développement, notamment ceux touchant la gestion de projets; • Exercer un meilleur suivi des efforts de développement.
- Les outils de support au développement ne sont pas toujours bien utilisés.	- Toutes les organisations ayant fait l'objet de notre vérification ont maintenant défini les responsabilités envers le support au développement et deux d'entre elles ont amélioré leurs outils de gestion de projets.
- La plupart des organisations n'avaient pas défini leurs exigences de contrôle en matière de sécurité informatique et très peu d'entre elles pouvaient assurer la continuité des opérations de leurs systèmes importants.	- Deux des quatre organisations visées ont défini leurs orientations en matière de sécurité. La majorité ont fait des efforts pour préciser leurs exigences de contrôle. Les deux organisations qui ne disposaient pas de mesures de relève ont entrepris les démarches pour corriger la situation.
- Peu d'organisations possèdent les données requises pour évaluer l'utilisation de leurs ressources micro-informatiques.	- Constatation de l'année en cours.

CONSTATATIONS	MESURES PRISES OU DÉCLARÉES PAR LES GESTIONNAIRES
2. Portée ministérielle (suite)	
Direction (suite)	
- La plupart des outils nécessaires pour assurer une sécurité adéquate sont en place. On est toutefois trop permissif envers le personnel spécialisé en informatique.	- Constatation de l'année en cours.
- La qualité de la sécurité laisse à désirer en micro-informatique.	- Constatation de l'année en cours.
Contrôle	
- Très peu d'organisations ont mis en place des mécanismes visant la confirmation de l'à-propos des investissements effectués et la détermination des avantages obtenus.	- Seules quelques organisations disposent actuellement d'un cadre de gestion des bénéfices.
- Il n'existe aucun mécanisme formel d'évaluation postimplantation des systèmes.	- Trois organisations ont attribué les responsabilités à cet égard et deux sont en voie de le faire. Deux autres ont corrigé partiellement la situation en limitant le processus d'évaluation à la période de développement.
- Les coûts liés aux activités informatiques ne sont pas tous déterminés, suivis et imputés aux utilisateurs.	- Le contrôle et le suivi des coûts liés aux activités informatiques se sont resserrés chez l'ensemble des organisations, mais les coûts ne sont toujours pas imputés aux utilisateurs. La plupart des organisations sont en voie de déterminer des indicateurs de gestion propres aux activités informatiques.

CONSTATATIONS	MESURES PRISES OU DÉCLARÉES PAR LES GESTIONNAIRES
2. Portée ministérielle (suite)	
Contrôle (suite)	
- La protection du droit d'auteur ne fait pas toujours partie des préoccupations immédiates des ministères. Certains écarts de conduite ont été relevés.	- Constatation de l'année en cours.
- Le court-circuitage du processus d'acquisition de biens micro-informatiques diminue sérieusement le contrôle sur les équipements.	- Constatation de l'année en cours.

Conclusion

Économie

11.105 Le Gouvernement aurait intérêt à revoir certains processus administratifs qui entraînent des coûts administratifs plus élevés que nécessaire en matière de recrutement et de sélection des employés occasionnels et d'acquisition des biens micro-informatiques.

Efficience

11.106 Le Gouvernement ne dispose pas de tous les mécanismes requis pour rentabiliser de façon optimale ses investissements en informatique.

Exemples:

— Manque de concertation en matière de développement des systèmes complémentaires dans les domaines des ressources humaines et financières;

— La confection et la mise en oeuvre des plans à long terme et le développement des systèmes informatiques se réalisent sur une période tellement longue que les organisations doivent, pendant ce temps, poser des gestes administratifs qui, souvent, entraînent des augmentations de coûts ou ne favorisent pas la récupération des avantages prévus.

Efficacité

11.107 Le Gouvernement ne dispose pas de toute l'information de gestion nécessaire pour s'assurer qu'il utilise l'informatique là où les besoins sont vraiment prioritaires et qu'il atteint les résultats escomptés.

Exemples:

— Plusieurs organisations ne disposent pas de plans à long terme complets. En l'absence d'un cadre indiquant la direction à prendre, l'atteinte des objectifs collectifs recherchés devient hasardeuse;

— Les cadres de gestion actuels (la norme sur la sécurité NIGQ-02 et la directive sur le développement des systèmes 1-77) nécessiteraient une mise à jour approfondie par le Conseil du trésor;

— Les coûts et avantages des plans et des développements de systèmes ne sont pas toujours précisés et quantifiés de façon suffisante pour permettre une bonne mesure de l'atteinte des résultats;

— Les gestionnaires devraient être davantage sensibilisés aux coûts occasionnés par leurs décisions; ils devraient également rendre des comptes plus complets de leur gestion.

Conformité

11.108 Les ministères et organismes s'en tiennent généralement à la réglementation qui encadre leurs activités informatiques. Cependant, lorsque la réglementation va à l'encontre de ce qu'ils croient être une saine gestion ou qu'ils considèrent un contrôle inutile, certains gestionnaires ignorent la règle ou utilisent des expédients administratifs. Ils se sont ainsi soustraits massivement à deux mécanismes de contrôle:

— La directive 1-77 du Conseil du trésor exigeant la présentation d'une conception administrative lors des développements de systèmes;

— Le processus d'acquisition de biens micro-informatiques régi par plusieurs règles du Conseil du trésor.

Application d'ensemble

11.109 Les pratiques de gestion de l'informatique se sont améliorées au cours des dernières années. Toutefois, elles sont souvent mal adaptées à la nature très évolutive de ce secteur d'activité.

Exemples:

— L'informatique est gérée davantage en termes de dépenses budgétaires qu'en termes d'investissements dans une ressource;

— La coordination des intervenants n'est pas toujours présente; leurs efforts ne sont pas toujours orientés dans le même sens;

— Tant chez les usagers que chez les gestionnaires de l'informatique, il n'y a pas de véritable imputabilité: l'attribution imprécise des responsabilités ne favorise pas une reddition de compte significative;

— Les délais associés au mode de fonctionnement actuel autant sur la planification à long terme que sur le développement de nouveaux systèmes et le processus d'acquisition rendent certains moyens caducs avant même leur implantation.

11.110 Autant en ce qui a trait au cadre de gestion de la sécurité qu'à la mise en place de plans directeurs réalistes et à jour, à la politique relative aux droits d'auteurs et au processus d'acquisition de biens micro-informatiques, nous avons pu constater que la mobilisation commune des organismes centraux et des organisations pour l'atteinte d'objectifs visant l'économie, l'efficience et l'efficacité n'est pas évidente.

Liste des recommandations

Qualité de la sécurité informatique

a. Systèmes de grande envergure

11.19 Nous avons recommandé aux ministères et organismes de consolider leurs mesures de sécurité tout en les adaptant à leurs risques particuliers:

— **En ne permettant la gestion des données régissant la sécurité et l'utilisation des codes d'identification qu'au personnel nécessaire pour effectuer cette tâche;**

— **En révisant les accès accordés et les méthodes de gestion des codes d'identification, des mots de passe et des droits d'accès, de façon à ne permettre que les accès requis et à favoriser une meilleure coordination des mécanismes de contrôle;**

— En révisant les processus d'entretien de façon à ce que seules des modifications autorisées puissent être apportées aux programmes d'application et aux logiciels de base;

— En instaurant des mécanismes de suivi sur les tentatives d'accès non utorisées de même que sur l'utilisation des codes d'identification maîtres et des outils critiques comme les programmes utilitaires permettant de passer outre aux contrôles en place;

— En s'assurant, en tout temps, de la disponibilité et de la fiabilité des composantes nécessaires au recouvrement des données.

11.20 Nous avons également recommandé à une organisation d'effectuer les démarches nécessaires pour que des correctifs soient apportés à la protection de son centre de traitement.

b. Micro-informatique

11.25 Nous avons recommandé aux ministères et organismes:

— D'inciter les usagers à évaluer les risques auxquels ils font face et à mettre en place les mécanismes de contrôle d'accès ou de sécurité physique nécessaires pour protéger leurs données et programmes critiques;

— De recourir à des moyens dissuasifs tels l'identification et le verrouillage des équipements de micro-informatique pour assurer leur protection;

— D'assurer la protection des serveurs de réseaux locaux;

— De prévoir des endroits sûrs pour entreposer les copies de sécurité.

Gestion de la micro-informatique

a. Détermination des besoins

11.38 Nous avons recommandé aux ministères de:

— Définir leurs besoins collectifs et individuels en matière de micro-informatique;

— Établir les priorités d'investissement et les critères de répartition des micro-ordinateurs en tenant compte de la rentabilité et de l'importance des activités.

b. Sélection des équipements

11.44 Nous avons recommandé aux ministères de:

— Définir des critères permettant la sélection des équipements en fonction des besoins en compatibilité, en puissance et en logiciel;

— Recourir à plus d'une configuration de micro-ordinateurs pour combler des besoins différents.

c. Processus gouvernemental d'acquisition

11.69 Nous avons recommandé aux ministères de:

— Respecter intégralement la réglementation gouvernementale en vigueur;

— S'entendre avec les organismes centraux sur les améliorations à apporter au système d'acquisition de biens micro-informatiques et à ses règles d'application.

11.70 Nous avons recommandé au ministère des Approvisionnements et Services de:

— Faire en sorte que les commandes ouvertes soient mises à jour ponctuellement pour suivre l'évolution des produits et des prix;

— Prendre les mesures pour réduire davantage le délai de ses interventions lorsque les ministères et organismes lui transmettent des demandes de biens.

11.71 Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor de prendre ou favoriser les mesures nécessaires pour que l'ensemble du processus d'acquisition des biens micro-informatiques atteigne de façon optimale les objectifs d'économie, d'efficience et d'efficacité en conformité avec les règles gouvernementales en cette matière.

d. Développement d'applications

11.76 Nous avons recommandé aux ministères:

— D'adopter des normes ministérielles de développement d'applications sur micro-ordinateurs pour encadrer les développements et préciser la documentation à produire;

— De déterminer les critères d'assujettissement du développement des applications à cet encadrement.

e. Utilisation des micro-ordinateurs

11.87 Nous avons recommandé aux ministères de:

— Recueillir les données leur permettant d'évaluer l'utilisation des ressources micro-informatiques, afin d'optimiser la productivité et de concrétiser les bénéfices escomptés de ces ressources;

— Maintenir à jour un inventaire complet de leurs équipements, logiciels, données et applications micro-informatiques;

— Fonder sur l'analyse de données cumulées leurs décisions quant à la façon de réaliser le plus avantageusement l'entretien de leurs équipements de micro-informatique.

f. Droits d'auteur

11.93 Nous avons recommandé aux ministères de:

— Régulariser leur situation relativement au droit d'auteur et au respect des licences d'utilisation;

— Mettre en place des mesures administratives visant à prévenir et à repérer l'utilisation de logiciels qui contreviendraient au respect de la Loi sur le droit d'auteur.

11.94 Nous avons également souligné aux ministères des Communications et des Affaires culturelles les difficultés causées par le retard à préciser les modalités d'application liées à l'acquisition, l'utilisation et la gestion du droit d'auteur et des licences d'utilisation.

Remarques et commentaires

Étude sur les dépassements de contrats

Nature et portée de la vérification

12.1 Nous avons effectué, au cours de la dernière année, une vérification de la gestion des contrats au gouvernement du Québec. Cette vérification visait à nous assurer que cette gestion s'effectue avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité. Elle a porté sur des contrats de ministères dont les dépenses de fonctionnement et de capital sont soumises à la réglementation du Conseil du trésor.

12.2 Nous avons examiné les contrats de construction et d'entretien des routes ainsi que les contrats d'honoraires professionnels liés au domaine de l'informatique. Ces secteurs d'activité sont financièrement importants et les contrats pertinents présentent un caractère peu répétitif.

12.3 Dans le domaine de la construction et de l'entretien des routes, sur un total de 1 426 contrats qui ont exigé des déboursés de plus de 400 M$, nous en avons sélectionné 14 représentant des déboursés de 79 M$, tous au ministère des Transports.

12.4 Dans le domaine de l'informatique, nous avons effectué nos travaux de vérification auprès de deux ministères où des développements importants de systèmes étaient en cours: le ministère du Revenu et le ministère de la Main-d'oeuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle. Au cours des deux dernières années financières, ces deux ministères ont octroyé 185 contrats de services professionnels pour la somme de 14,5 M$. Nous avons examiné 20 contrats représentant un montant de 11 M$.

12.5 Notre vérification a porté sur des contrats complétés au cours des exercices financiers 1988-1989 et 1989-1990.

12

Résultats de notre vérification

Contrats de construction et d'entretien de routes

12.6 Le processus d'octroi de ces contrats au ministère des Transports est centralisé afin de faciliter le respect des normes gouvernementales, qui varient selon la nature et l'importance de chacun d'entre eux.

12.7 Pour gérer les opérations du réseau routier, le Ministère s'est doté d'une structure organisationnelle décentralisée comportant 14 directions régionales, elles-mêmes subdivisées en 50 districts. Les interventions de chaque palier administratif sont ainsi bien circonscrites.

12.8 Pour les projets de grande envergure, c'est la Direction générale du génie qui prépare les plans et devis après l'approbation de l'étude d'opportunité par les autorités du Ministère. Advenant des problèmes en cours d'exécution du contrat, le district concerné doit prendre contact avec le concepteur du projet pour évaluer les solutions à retenir.

12.9 La Direction régionale, pour sa part, a la responsabilité de la révision technique des plans et devis des projets de moindre envergure préparés par le district. Elle doit également s'assurer de la pertinence des plans et devis des projets de grande envergure avant que l'appel d'offres ne soit lancé. Ce travail est important, puisque la préparation des plans et devis peut remonter à quelques années. C'est la Direction régionale qui autorise l'entrepreneur à commencer les travaux, effectue un suivi financier et technique de leur déroulement et approuve les travaux supplémentaires.

12.10 Le district, quant à lui, surveille l'exécution des travaux et autorise les paiements en fonction de leur avancement et de leur conformité aux plans et devis. Le district doit aussi procéder à l'évaluation des services fournis par les entrepreneurs.

12.11 Nous avons relevé des lacunes d'importance sur certains aspects de la gestion de ces contrats.

a. Dépassements des coûts prévus

12.12 Un relevé des contrats complétés au cours des années 1988-1989 et 1989-1990 illustre l'importance des montants consacrés au réseau routier et la nature des travaux qui présentaient le plus de dépassements par rapport aux coûts prévus.

Nature des travaux	Montant des contrats (000 $)	Coût réel (000 $)	% Dépassement moyen	Nombre de contrats
Construction	276 562	305 929	11	880
Entretien des structures	26 266	28 764	11	226
Couches d'usure	63 517	63 630	-	302
Traitement de surface	4 747	4 685	-	18
Total				**1 426**

12

12.13 Sur les 1 426 contrats répertoriés, 923 présentaient des dépassements de coûts. Comme l'indique le tableau suivant, ces contrats avaient surtout trait à la construction des routes, à l'entretien des structures et à l'application des couches d'usure. Pour 83 de ceux-ci, le dépassement était supérieur à 20 p. cent.

% de dépassement	Construction de routes	Entretien des structures	Couches d'usure	Traitement de surface	Total
0 @ 10	473	115	154	4	746
11 @ 20	60	21	11	2	94
21 @ 30	22	15	3	-	40
31 @ 50	19	8	1	-	28
51 @ 100	3	9	1	-	13
101 @ 150	-	1	1	-	2
Total	**577**	**169**	**171**	**6**	**923**

12.14 Les dépassements de coûts proviennent principalement de l'augmentation des quantités inscrites à l'appel d'offres et de l'ajout de travaux non prévus.

12.15 Nous avons examiné 14 contrats dans lesquels des dépassements significatifs avaient été observés. Dans la plupart des cas, les dépassements résultent à la fois d'une révision insuffisante des plans et devis par les régions avant l'appel d'offres et:

— D'une commande initiale d'ouvrages reposant sur des données imprécises. Cette situation apparaît plus régulièrement pour les travaux de réparation de béton, surtout lorsqu'il y a présence de voies élevées et de viaducs;

— De la substitution de matériaux;

— De délais dans la réalisation des travaux.

12.16 Commande d'ouvrages imprécise. Une évaluation incomplète de l'état des lieux à réparer de même que des ouvrages à réaliser conduisent souvent à des plans et devis imprécis. Les exemples suivants proviennent des contrats examinés:

— Étude de sol non effectuée ou produite seulement au début des travaux de construction;

— Évaluation des réparations de dalles de béton basée seulement sur un examen visuel;

— Tests pour évaluer la résistance des parapets faits en cours d'exécution du contrat de construction et non préalablement;

— Aucune inspection des lieux avant l'exécution des travaux;

— Élévation réelle du terrain différente de celle montrée aux plans et devis;

— Gazonnement remplacé par du granulat, vu l'absence d'ensoleillement du lieu;

— Relocalisation des puisards à l'extérieur de la voie rapide non prévue aux plans d'élargissement d'une autoroute.

12.17 Substitution de matériaux. À la suite de modifications à ses politiques ou pour respecter les normes d'autres intervenants (villes, Commission de la santé et de la sécurité du travail, Sûreté du Québec), le Ministère remplace des matériaux prévus aux plans et devis par d'autres plus coûteux et de meilleure qualité:

— Béton bitumineux remplacé par du béton à base de polymère;

— Modification de la signalisation pour se conformer aux normes;

— Balises de sécurité et clôtures remplacées par des glissières rigides;

— Marquage conventionnel de la chaussée remplacé par un marquage thermoplastique;

— Modification du type d'ancrage pour fin de compatibilité;

— Béton standard remplacé par du béton à prise rapide.

12.18 Délais de réalisation. Un manque de coordination avec les services publics et les municipalités entraîne des retards à l'échéancier des travaux qui peuvent s'avérer coûteux. Cela est particulièrement vrai lorsque l'exécution de travaux est reportée aux mois où les conditions climatiques sont plus rigoureuses et exigent des mesures spéciales.

12.19 Autres effets. La révision insuffisante des plans et devis est l'un des facteurs qui expliquent les dépassements de coûts. Or, c'est à partir des analyses qu'ils font des plans et devis que les entrepreneurs présentent leurs soumissions. La précision des plans et devis revêt donc une grande importance dans l'évaluation de l'adéquation entre l'expertise de l'entrepreneur et la complexité des travaux. C'est ainsi que peuvent être établis les risques de travaux de moindre qualité ou de dépassement des coûts prévus ou des délais de réalisation.

b. Information de gestion

12.20 La direction du Ministère ne dispose pas d'information de gestion suffisante lui permettant de mettre à profit rapidement les expériences passées, notamment dans les cas de dépassements de coûts. Par exemple, pour déterminer les contrats présentant des dépassements, nous avons dû faire exécuter une recherche spéciale afin de réunir l'information nécessaire.

12.21 De plus, l'information de gestion disponible n'indique pas clairement les écarts importants entre l'estimation du coût du projet par le Ministère et le plus bas prix soumissionné: des recherches additionnelles ou un recoupage d'information sont souvent nécessaires pour les établir. Dans certains des cas que nous avons examinés, cette différence pouvait atteindre jusqu'à 76 p. cent. Il y a déjà là un indice que les plans et devis puissent avoir été préparés longtemps à l'avance et qu'ils n'aient été révisés que sommairement avant l'appel d'offres, ou encore que l'évaluation de l'état des lieux ait été imprécise ou incomplète.

12.22 Enfin, les gestionnaires devant autoriser les modifications aux contrats disposent parfois d'une information quelque peu diffuse. Dans plusieurs cas, nous avons dénombré cinq à six avenants pour une seule modification aux plans et devis. En plus du fait que le coût net d'une modification ou d'un ajout aux plans et devis est rarement souligné, la multiplication des avenants ne favorise pas une bonne compréhension de l'ensemble de la situation.

Conclusion

12

12.23 L'information de gestion disponible ne permet pas de repérer rapidement et facilement les dépassements aux coûts prévus. Le Ministère peut donc difficilement s'appuyer sur des situations similaires et prendre, en temps utile, des mesures correctives lorsque cela est possible.

12.24 La majorité des dépassements importants aux coûts prévus des contrats ont trait à des travaux de réparation de béton (structure et chaussée) et proviennent d'une évaluation insuffisante de l'état des lieux à réparer, de même que d'une révision trop sommaire des plans et devis avant de lancer l'appel d'offres.

Contrats de services professionnels dans le domaine de l'informatique

12.25 L'octroi de contrats de services professionnels est soumis à un processus où interviennent le ministère requérant, pour la détermination du besoin et l'adjudication du contrat, le Conseil du trésor pour les autorisations, et le ministère des Approvisionnements et Services pour la gestion du fichier des fournisseurs.

12.26 Le suivi de l'exécution du contrat et l'approbation du résultat des travaux confiés aux professionnels sous contrats sont effectués par le ministère requérant. Les dépassements aux coûts sont soumis à une autorisation préalable du Conseil du trésor quand ils sont:

— Supérieurs à 10 p. cent du montant du contrat, pour les contrats de 100 000 $ et plus;

— Supérieurs à 25 p. cent du montant du contrat, pour les contrats de moins de 100 000 $.

12.27 Par ailleurs, une évaluation du rendement des professionnels engagés à contrat doit être effectuée une fois le travail complété.

12.28 Les contrats que nous avons examinés portent sur le développement de systèmes au ministère du Revenu et celui de la Main-d'oeuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle. Ces deux ministères se sont dotés d'une infrastructure administrative et d'une méthodologie pour bien encadrer les projets de développement de systèmes. Les résultats attendus des travaux des professionnels sous contrats sont définis avec suffisamment de précision dans les contrats que nous avons examinés et les gestionnaires en effectuent un suivi adéquat en cours d'exécution. Toutefois, certaines particularités sont négligées dans la gestion de ces contrats.

a. Délais de réalisation

12.29 Pour plusieurs des contrats vérifiés, nous avons constaté que la période de réalisation était beaucoup plus longue que celle prévue, allant jusqu'à doubler. Ceci rejoint les observations faites dans notre Rapport de l'an dernier (p. 209) à l'effet que la durée moyenne des projets de développement de systèmes était deux fois plus longue que celle prévue à l'analyse préliminaire. Or, le rythme d'exécution des contrats de services professionnels est nécessairement le même que celui de réalisation des projets. La cause des délais n'est donc pas liée à la gestion des contrats de services professionnels, mais bien à celle des projets de développement où, souvent, la charge de travail est sous-estimée.

12.30 Ces délais de réalisation amènent régulièrement le fournisseur de services à affecter au projet d'autres personnes que celles qui l'ont initialement entrepris. La familiarisation de ces nouvelles personnes avec le projet et la formation à reprendre entraînent d'importants inconvénients.

b. Justification des dépassements de coûts

12.31 Nous avons identifié 17 contrats qui présentaient des dépassements de coûts variant de 5 p. cent à 135 p. cent par rapport au contrat original. Pour l'ensemble de ces contrats, les justifications données pour les dépassements n'étaient pas suffisamment étayées de faits concrets. Certaines de ces justifications nous paraissent même stéréotypées, comme par exemple:

— La difficulté de recruter des professionnels spécialisés;

— Le maintien essentiel du support méthodologique et technique pour seconder les professionnels affectés au développement de systèmes;

— Les aspects inédits de l'environnement légal et des opérations du ministère qui se traduisent par une spécificité et une complexité du système;

— L'augmentation de la complexité d'un projet;

— Le taux de roulement des ressources humaines affectées au développement de systèmes;

— La nécessité de fournir des efforts additionnels pour aider les usagers lors de l'implantation d'un système.

12.32 Généralement, les gestionnaires ne sont pas appelés à expliquer les dépassements ne requérant pas une autorisation du Conseil du trésor. Ainsi, ces dépassements acceptés par les règles peuvent facilement devenir des automatismes. Cette pratique n'incite pas à l'économie. Dans notre Rapport du 31 mars 1988 (p. 237), nous soulignions d'ailleurs que les ministères avaient peu organisé le processus de reddition de comptes à ce sujet.

c. Évaluation du rendement

12.33 Dans la majorité des contrats examinés, les ministères n'ont pas effectué l'évaluation du rendement des professionnels sous contrat après la réalisation de leur mandat.

12.34 Selon les directives du ministère des Approvisionnements et Services, les ministères doivent, pour tout contrat supérieur à 10 000 $, faire l'évaluation des services rendus dans les 60 jours suivant la fin du contrat. Cette évaluation doit être faite à partir, entre autres, des critères suivants: respect du mandat, du budget, des échéanciers, collaboration, etc.

12.35 En n'effectuant pas régulièrement les évaluations du rendement des professionnels sous contrat, les ministères empêchent ou retardent l'application des mesures de sanction à ceux s'étant vu attribuer une évaluation du rendement négative.

12.36 Comme nous le signalions dans notre Rapport du 31 mars 1988 (p. 237), cette lacune entraîne, par ailleurs, le maintien, dans le fichier des fournisseurs (ROSALIE), de professionnels n'offrant pas des services de qualité.

12

Conclusion

12.37 Le processus de gestion des contrats d'honoraires professionnels dans le domaine de l'informatique devrait être amélioré par une meilleure reddition de comptes des gestionnaires sur la qualité et la quantité des services professionnels rendus.

Remarques et commentaires

Vérification de l'utilisation des subventions accordées par le ministère de la Santé et des Services sociaux

Aperçu général

13.1 L'importance des montants confiés par les ministères et organismes du Gouvernement à diverses entités subventionnées, pour la fourniture de biens et de services à la population, exige de ces entités une gestion économique, efficiente et efficace des fonds octroyés ainsi qu'une véritable reddition de comptes, le tout conformément aux dispositions législatives et réglementaires auxquelles elles sont assujetties. Le vérificateur général est appelé à réaliser des mandats de vérification auprès de ces entités.

13.2 Le ministère de la Santé et des Services sociaux est responsable de l'application des lois et des règlements relatifs à la santé et aux services sociaux; il doit s'assurer que des soins de santé et des services de qualité soient accessibles à tous les citoyens. La quasi-totalité des crédits budgétaires du Ministère servent à financer un réseau de conseils régionaux et d'établissements.

13.3 Les centres hospitaliers, qui ont obtenu à eux seuls 5,4 milliards de dollars pour 1989-1990, soit près de 70 p. cent des subventions accordées au réseau de la santé et des services sociaux, ont fait l'objet de notre vérification au cours de la dernière année. La Loi sur les services de santé et les services sociaux (L.R.Q., chapitre S-5 et modifications) définit un centre hospitalier comme étant « une installation où l'on reçoit des personnes pour fins de prévention, de diagnostic médical, de traitement médical, de réadaptation physique ou mentale, à l'exclusion toutefois d'un cabinet privé de professionnel et d'une infirmerie où une institution religieuse ou d'enseignement reçoit les membres de son personnel ou ses élèves. »

13.4 Les centres hospitaliers, au nombre de 178, sont des corporations au sens du Code civil et ils en exercent tous les pouvoirs en plus de ceux que leur confère la Loi sur les services de santé et les services sociaux. Il existe deux classes de centres hospitaliers, ceux de soins de courte durée et ceux de soins de longue durée; pour fins administratives, le Ministère a regroupé les centres psychiatriques avec ceux de courte durée.

Étendue et portée de la vérification

13.5 Nous avons poursuivi, pour une troisième année, la vérification de l'utilisation des subventions accordées par le ministère de la Santé et des Services sociaux.

13.6 La phase initiale de ce mandat, effectuée en 1987-1988, visait notamment à examiner la qualité des mécanismes d'allocation des subventions mis en place par le Ministère. La deuxième phase, réalisée l'an dernier, portait sur les conseils régionaux et les établissements de services sociaux. Elle avait pour objectif de s'assurer, d'une part, que l'utilisation des subventions par ces entités se faisait dans le respect des dispositions législatives et réglementaires ainsi que des directives ministérielles et, d'autre part, que des systèmes et des procédés de qualité avaient été instaurés par les entités pour la planification de leurs activités, la gestion de leurs ressources humaines, matérielles et financières et la reddition de comptes sur l'utilisation des fonds publics mis à leur disposition.

13.7 Les résultats de ces travaux de vérification ont été publiés dans notre Rapport du 31 mars 1988 (p. 243-258) et dans celui de l'an dernier (p. 227-245).

13.8 Au cours de la dernière année, c'est-à-dire, en 1989-1990, notre vérification avait pour objectif de nous assurer que les centres hospitaliers, en conformité avec les dispositions législatives et réglementaires, et les directives ministérielles:

— Administrent leur trésorerie de manière économique et que, pour ce faire, ils préparent des prévisions des mouvements de trésorerie, prennent les moyens nécessaires pour facturer et percevoir rapidement les revenus, effectuent les déboursés au moment approprié et gèrent les excédents et les insuffisances de caisse avec un souci d'économie;

— Gèrent leurs ressources matérielles de façon économique et efficiente en définissant bien les besoins en équipements et fournitures, en les acquérant au meilleur coût et en exerçant un contrôle suffisant sur leur garde et leur utilisation;

— Transmettent au Ministère un plan d'équilibre budgétaire, lorsqu'ils prévoient encourir un déficit, et en suivent la réalisation.

13.9 Les résultats de notre vérification portent donc essentiellement sur des aspects de la gestion des ressources financières et matérielles des centres hospitaliers. Nous ne nous sommes pas penchés sur d'autres secteurs d'activité de ces centres, comme la prestation proprement dite des soins de santé; ceci fait l'objet d'un examen distinct par le Ministère ou par différents organismes comme les corporations professionnelles ou le Conseil canadien d'agrément des établissements de santé. De plus, nous n'avons pas examiné la qualité de la gestion des ressources humaines, celles-ci étant liées principalement à la prestation des soins.

13.10 La sélection des centres hospitaliers visités s'est effectuée à partir de critères tels que l'importance du budget, la localisation géographique et les types de soins de santé offerts. Le tableau suivant fait état de la taille de notre échantillon et du montant des subventions d'exploitation versées par le Ministère en 1989-1990 pour ces établissements.

13

Centres hospitaliers (CH)	Nombre de CH			Subventions aux CH		
	Vérifiés	Total	%	Vérifiées (M$)	Totales (M$)	%
COURTE DURÉE (sauf psychiatriques)	10	118	9	610	4 300	14
PSYCHIATRIQUES	2	18	11	210	600	35
LONGUE DURÉE	2	42	5	50	500	10
TOTAL	**14**	**178**	**8**	**870**	**5 400**	**16**

13.11 Nos interventions de vérification ont porté sur les opérations des années financières 1988-1989 et 1989-1990. Nous avons également considéré des données des années antérieures ou de l'année 1990-1991 pour compléter nos travaux.

13.12 Les centres hospitaliers ont été informés individuellement des résultats de la vérification de leurs activités. Ce chapitre de notre Rapport annuel constitue une vue d'ensemble des résultats de vérification effectuée dans les 14 centres.

Résultats de notre vérification

Gestion de la trésorerie

13.13 L'ensemble des centres hospitaliers administrent des budgets de près de 6 milliards de dollars, financés à 90 p. cent par le ministère de la Santé et des Services sociaux. Leurs autres revenus, de l'ordre de 360 M$, proviennent principalement des suppléments facturés pour des chambres privées et semi-privées, de la vente de services professionnels et de la contribution des adultes hébergés.

13.14 De plus, les centres hospitaliers mènent des activités de recherche, d'enseignement médical ainsi que des activités commerciales comme, par exemple, l'exploitation d'un stationnement, d'une cantine ou d'un casse-croûte et la location de téléviseurs.

13.15 Afin de pourvoir au financement de leurs opérations, les centres hospitaliers peuvent aussi emprunter des fonds sur une base temporaire; au 31 mars 1990, leurs emprunts se chiffraient à 184 M$.

13.16 La valeur des opérations de trésorerie des centres hospitaliers représente au moins le double des budgets d'opération, soit plus de 12 milliards de dollars.

13.17 Les plus grands centres hospitaliers du Québec disposent, individuellement, de budgets d'exploitation de près de 140 M$. La rémunération du personnel représente environ 75 p. cent des dépenses, le solde servant à acquérir des biens et des services.

13.18 La subvention du Ministère est remise généralement aux deux semaines; les centres hospitaliers ont la responsabilité de facturer et de percevoir leurs autres revenus.

a. Prévisions de trésorerie

13.19 La moitié des centres hospitaliers ayant fait l'objet de notre vérification ne préparent pas de prévisions de leurs mouvements de trésorerie. Même si, en général, ces centres hospitaliers exercent un suivi quotidien ou hebdomadaire de leur encaisse, ce suivi n'est pas utilisé pour prévoir les insuffisances ou les excédents de liquidités ni le moment où ils se produiront. Pour l'autre moitié des centres visités, les prévisions manquent de précision ou ne portent pas sur l'ensemble de leurs activités financières.

13.20 Les prévisions de trésorerie de quelques centres hospitaliers ne tiennent pas compte des transactions de leur fonds d'immobilisation. Dans un cas, les transactions annuelles de ce fonds ont atteint près de 2 M$. Quant aux prévisions sur le fonds d'exploitation, les transactions interfonds et celles relatives aux emprunts ne sont pas toujours considérées.

13.21 Lorsque les prévisions des centres hospitaliers portent sur l'ensemble de leurs activités financières, des écarts importants entre les prévisions et le solde bancaire ont été observés. Dans un cas, ces écarts ont atteint jusqu'à 2,4 M$ en 1988-1989 et 1,5 M$ en 1989-1990. Dans un autre cas, au cours de 1989-1990, un écart de 2 M$ a été observé, bien que la prévision n'ait été faite que quatre semaines auparavant.

13.22 Par ailleurs, les informations disponibles sur les mouvements de trésorerie sont portées à la connaissance des gestionnaires concernés.

13.23 L'utilité des prévisions de trésorerie est réduite de façon significative lorsque celles-ci sont incomplètes ou imprécises, car elles privent les centres hospitaliers d'un outil qui leur permettrait de mieux gérer l'ensemble de leur trésorerie et d'éviter, entre autres, que des liquidités ne servent à réduire des emprunts.

13.24 Les centres hospitaliers devraient préparer des prévisions de trésorerie complètes et plus précises et les réviser régulièrement.

b. Gestion des excédents et des insuffisances de liquidités

13.25 En général, les centres hospitaliers ne gèrent pas de façon économique les excédents et les insuffisances de liquidités.

13.26 Depuis 1984, la plupart des centres hospitaliers n'ont pas procédé par appel d'offres auprès d'institutions financières avant de conclure ou de renouveler leur entente bancaire. Dans 45 p. cent de ces cas, nous avons constaté que les conditions stipulées aux ententes étaient moins avantageuses que celles consenties aux centres hospitaliers qui ont procédé par appel d'offres. En effet, le taux de rendement sur les excédents de liquidités est inférieur de 0,25 à 0,5 p. cent. Dans un cas, aucun intérêt n'a été accordé sur les excédents de liquidités: l'établissement a alors subi un manque à gagner d'environ 250 000 $ en intérêts au cours des deux dernières années. Dans un autre cas, en plus d'offrir un taux de rendement moins avantageux, l'institution financière en cause a toujours exigé un solde compensateur de 60 000 $ non rémunéré. Enfin, un établissement a accepté de renouveler son entente bancaire à des conditions inférieures à ce qu'il aurait pu obtenir par appel d'offres, parce que l'institution financière s'engageait à faire un don à sa fondation.

13.27 Parmi les centres hospitaliers, ayant fait l'objet de notre vérification, la moitié n'ont pas respecté les limites d'emprunts autorisées par le Ministère au cours des exercices 1988-1989 et 1989-1990. Pour 1988-1989, le dépassement moyen des autorisations d'emprunt par établissement a varié de 70 000 $ à 2 M$; le nombre de jours couverts par ces manquements à la réglementation est relativement élevé, soit de 51 à 365 jours pour l'année selon les centres hospitaliers.

13.28 Plusieurs motifs peuvent expliquer un manque de liquidités pour les établissements. Notons, entre autres, le paiement tardif du Ministère pour des ajustements budgétaires, le déficit de l'avoir propre de l'établissement, les dépenses en immobilisation excédentaires au financement obtenu et la mauvaise gestion de l'encaisse.

13.29 Par ailleurs, quelques centres hospitaliers n'appliquent pas les disponibilités de l'encaisse en réduction d'emprunts, augmentant ainsi les frais de financement; le taux d'emprunt est plus élevé que le taux de rendement accordé par l'institution financière. Le solde moyen annuel des disponibilités de l'encaisse de ces centres hospitaliers a varié de 66 000 $ à 1,5 M$ au cours de l'année 1988-1989.

13.30 Les centres hospitaliers devraient gérer les emprunts de façon à minimiser les frais de financement, et les excédents de liquidités de manière à en obtenir le meilleur rendement.

13.31 En outre, ils ne devraient emprunter que sur autorisation du Ministère.

c. Facturation et perception des revenus

13.32 En général, les centres hospitaliers effectuent leur facturation et perçoivent leurs revenus rapidement. Toutefois, quelques-uns auraient avantage à améliorer leur performance à ce sujet. Ainsi, des centres hospitaliers ne facturent pas tous les biens et les services qui devraient l'être ou le font tardivement. Dans un centre, des suppléments de chambres et des contributions d'adultes hébergés n'ont pas été facturés au cours des deux dernières années, pour un montant de 280 000 $; dans un autre, des services en consultation externe, pour une somme de 96 000 $, rendus à des bénéficiaires non résidents du Québec, et des médicaments évalués à 65 000 $, destinés à des bénéficiaires non hospitalisés, n'ont pas été facturés. Enfin, dans un centre, des délais de facturation ont atteint jusqu'à 170 jours et ont occasionné des manques à gagner en revenus d'intérêts de l'ordre de 40 000 $.

13.33 Les centres hospitaliers déterminent l'admissibilité des bénéficiaires aux services hospitaliers assurés en vertu de la Loi sur l'assurance-hospitalisation (L.R.Q.,

chapitre A-28 et modifications) uniquement à l'aide de la carte d'assurance-maladie du Québec. Ils ne mettent pas en oeuvre des mesures suffisantes pour s'assurer de la qualité de résident du Québec de leurs bénéficiaires en leur demandant, par exemple, des preuves supplémentaires d'identification. Ainsi, des fonds peuvent avoir été utilisés pour défrayer des services qui auraient dû être facturés.

13.34 À titre d'exemple, dans un centre hospitalier, deux bénéficiaires ont été considérés à tort comme résidents du Québec. En prenant connaissance de cette situation, l'établissement leur a fait parvenir des factures se chiffrant, au total, à plus de 20 000 $.

13.35 Les centres hospitaliers devraient facturer, avec célérité, les biens et les services qui devraient être à la charge des bénéficiaires ou d'autres organismes.

13.36 Ils devraient, de plus, renforcer les mesures propres à contrôler l'admissibilité des bénéficiaires eu égard à leur qualité de résidents du Québec.

d. Déboursés

13.37 Il appartient à chacun des centres hospitaliers d'établir le calendrier de ses déboursés et d'enclencher le processus de paiement. Une pratique de saine gestion de la trésorerie veut que les déboursés s'effectuent de façon à bénéficier le plus possible des disponibilités bancaires ou à minimiser le coût de leur utilisation.

13.38 La plupart des centres hospitaliers acquittent les factures des fournisseurs dans des délais importants sans leur verser d'intérêts. Ceci leur permet de bénéficier de disponibilités bancaires plus longtemps ou de réduire les emprunts.

13

Commentaires sur l'ensemble de nos constatations et recommandations sur la gestion de la trésorerie:

Commentaire du Ministère: « *Au cours des exercices 1988-1989 et 1989-1990, le Ministère a produit cinq états de situation au ministère des Finances relativement aux écarts observés entre les emprunts autorisés et les emprunts confirmés par les institutions bancaires au profit des établissements.*

« *Ces états font ressortir que, parmi les quelque 130 centres hospitaliers qui bénéficient annuellement d'une autorisation d'emprunt pour immobilisations, opérations ou les deux, seulement 15 ont, en moyenne, dépassé les emprunts autorisés durant cette période. Des interventions ont toutefois été effectuées auprès de ces établissements pour qu'ils respectent la réglementation en vigueur ou qu'ils entreprennent les démarches pour régulariser leur situation.*

« *Bien que le Ministère applique déjà une politique rigoureuse pour les autorisations d'emprunt, les observations du vérificateur général nous amènent à envisager un resserrement des exigences des confirmations bancaires. Des communications seront établies pour assurer une meilleure collaboration des institutions financières prêteuses et ainsi accroître la conformité du crédit accordé aux établissements du réseau.* »

Commentaire des centres hospitaliers: *Les centres hospitaliers, dans leur ensemble, reconnaissent la validité de nos constatations sur la gestion de la trésorerie et comptent prendre les mesures pour remédier aux déficiences observées lors de notre vérification. Toutefois, quelques centres expriment des réserves sur l'utilité de préparer des prévisions de trésorerie; certains invoquent la difficulté de les déterminer avec suffisamment de précision, alors que d'autres font valoir que la grande majorité de leurs mouvements de trésorerie sont connus dès le début de l'année financière, tels que les subventions du Ministère et la rémunération de leur effectif.*

Quant au contrôle de la qualité de résident du Québec des bénéficiaires à l'aide de la carte d'assurance-maladie, certains centres hospitaliers sont à la recherche d'autres moyens d'identification.

Gestion des équipements et des fournitures

13.39 Annuellement, les centres hospitaliers du réseau acquièrent pour 140 M$ en équipements et dépensent près de 700 M$ en fournitures et en services. La gestion de ces ressources a un effet direct sur l'ensemble de leur situation financière. L'utilisation d'équipements et de fournitures appropriés favorise la qualité de la prestation des soins. À l'exception du processus d'acquisition, dont certains aspects sont réglementés par le Gouvernement, les établissements disposent d'une grande latitude dans la gestion des équipements et des fournitures.

a. Détermination des besoins

13.40 Les centres hospitaliers définissent généralement bien leurs besoins en équipements, les classent par ordre de priorité et les révisent régulièrement.

13.41 Cependant, près de la moitié des établissements ne se sont pas dotés d'un plan directeur en informatique. Cette absence peut se traduire, notamment, par l'acquisition d'équipements informatiques ne permettant pas de satisfaire d'abord les besoins prioritaires, par l'achat d'équipements incompatibles et par le développement de systèmes non rentables et non intégrés.

13

13.42 Pour ce qui est des fournitures d'utilité courante, les centres hospitaliers fixent les niveaux minimums et maximums à conserver en inventaire à partir de l'expérience des responsables des inventaires. En pratique, des différences dans la fréquence de roulement des inventaires ont été observées entre les établissements. En effet, les inventaires de médicaments sont renouvelés entre 3 et 7 fois par année et ceux des aliments entre 12 et 75 fois, selon les établissements.

13.43 De plus, la quasi-totalité des établissements ne revoient pas l'utilité des fournitures en inventaire. Même si la plupart d'entre eux ont des comités d'achats composés d'usagers et d'acheteurs, le mandat de ces comités ne porte principalement que sur l'acquisition de nouveaux produits.

13.44 Ainsi, des produits peu ou pas utilisés sont conservés en inventaire. Un centre hospitalier a dénombré plus de 600 produits pas ou peu utilisés au cours de la dernière année, alors qu'un autre possède des articles de quincaillerie, dont des cuvettes et réservoirs de toilette, des poignées et des serrures, en quantité suffisante pour une période de temps pouvant atteindre dix ans dans certains cas, si le rythme d'utilisation actuel se maintient.

13.45 Les centres hospitaliers devraient se doter de plans directeurs en informatique, indiquant les besoins et les priorités.

13.46 Ils devraient aussi réviser périodiquement l'utilité, la quantité et le roulement de leurs fournitures en inventaire.

b. Acquisition des biens

13.47 Les centres hospitaliers acquièrent généralement les équipements en fonction de leurs priorités. Ils se sont dotés de règles et de procédés régissant l'acquisition des

équipements et des fournitures, notamment les achats en commun et la demande de soumissions aux fournisseurs, mais les centres ne s'y conforment pas toujours.

13.48 En effet, ils ne font pas tous les achats possibles en utilisant les mécanismes d'approvisionnement en commun, comme le suggère le Ministère dans une de ses politiques.

13.49 Pour les biens acquis autrement qu'en vertu d'un contrat d'achats en commun, il n'y a pas toujours de demande de soumissions écrites auprès de trois fournisseurs. La réglementation gouvernementale prévoit bien certains cas d'exception, soit les achats requis de manière urgente et inattendue, ceux de certaines denrées périssables et ceux que les conseils d'administration désignent comme ne devant pas faire l'objet de l'obtention écrite de soumissions. Mais, les établissements ne respectent pas toujours cette réglementation. Par ailleurs, certains conseils d'administration n'ont pas statué sur cet aspect de leur politique d'achats ou ne s'assurent pas de son respect.

13.50 Il n'a pas été possible de quantifier la valeur des achats effectués hors norme; les centres hospitaliers eux-mêmes ne la connaissent pas. En effet, la plupart ne rendent pas compte au conseil d'administration des achats faits sans demande de soumissions écrites auprès de trois fournisseurs; lorsque cette reddition de comptes est faite, elle est incomplète.

13.51 La moitié des centres hospitaliers ont acquis des équipements de bureautique sans l'approbation requise de leur conseil régional. La valeur de ces achats a varié de quelques milliers de dollars à plus de 200 000 $, sur une période de deux ans, selon les établissements. La même constatation a été soulevée dans notre Rapport de l'an dernier (p. 239) au sujet de l'approbation par les conseils régionaux des projets d'informatique et de bureautique des établissements du réseau.

13.52 Il arrive aussi que des achats soient effectués sans l'autorisation requise du Ministère. Ainsi, au cours des années 1988-1989 et 1989-1990, quelques établissements ont acquis des équipements médicaux pour des sommes variant de 30 000 $ à plus de 200 000 $, sans autorisation ministérielle.

13.53 Les centres hospitaliers devraient se prévaloir des mécanismes d'approvisionnement en commun lorsque ceux-ci leur permettent de faire des achats plus économiques.

13.54 Ils devraient aussi se conformer à la réglementation qui régit l'acquisition des biens.

13.55 Enfin, ils devraient respecter la réglementation sur la reddition de comptes au conseil d'administration sur les achats effectués sans demande écrite de soumissions auprès d'au moins trois fournisseurs.

c. Contrôle sur les biens

13.56 Les centres hospitaliers du réseau possèdent des équipements coûtant environ 1,2 milliard de dollars et l'inventaire des fournitures est d'environ 60 M$.

13.57 Les centres hospitaliers ont mis en place des mécanismes pour la tenue des inventaires et la production de rapports d'utilisation, mais ces mécanismes sont incomplets. Ils disposent aussi de mesures pour la protection physique des biens en inventaire.

13.58 Les registres d'équipements ne sont pas à jour; les transferts entre les départements ne sont pas comptabilisés et les centres hospitaliers effectuent rarement des décomptes physiques.

13.59 Les fournitures conservées en magasin font l'objet d'un système d'inventaire permanent. Toutefois, dans la quasi-totalité des établissements, les produits pharmaceutiques ne sont pas contrôlés par ce système. Nous avons observé des écarts significatifs entre le coût des inventaires de fournitures aux livres et celui attribué à la suite des décomptes physiques. Certains écarts nets que nous avons constatés représentent de 10 à 20 p. cent de l'inventaire aux livres et ne sont pas expliqués dans tous les cas.

13.60 La plupart des responsables de service reçoivent des rapports d'utilisation sur les fournitures, mais rarement sur les médicaments.

13.61 Par ailleurs, pour assurer la protection physique des biens, les centres hospitaliers contrôlent, entre autres, l'accès aux lieux d'entreposage et ont identifié, à l'aide d'autocollants, chacune des unités d'équipement au nom de l'établissement.

13.62 Les centres hospitaliers devraient se doter de systèmes d'inventaire permanents fiables pour leurs équipements et fournitures.

13.63 Ils devraient aussi améliorer les rapports d'utilisation des fournitures et des médicaments.

Commentaire des centres hospitaliers sur l'ensemble de nos constatations et recommandations sur la gestion des équipements et des fournitures: Les centres hospitaliers, dans leur ensemble, reconnaissent la val[illegible]té de nos constatations sur la gestion des équipements et des fournitures et ils comptent donner suite à nos recommandations. Toutefois, quelques-uns soutiennent que la réglementation gouvernementale sur la reddition de comptes au conseil d'administration pour les achats effectués sans demande de soumissions par écrit à au moins trois fournisseurs est trop exigeante puisqu'elle ne précise aucun seuil minimum d'application.

13

Équilibre budgétaire

13.64 Les centres hospitaliers doivent gérer leurs activités à l'intérieur des enveloppes budgétaires autorisées par le Ministère. Ces enveloppes représentaient, au total, près de 6 milliards de dollars pour l'année financière 1989-1990.

Le tableau suivant présente la situation financière des centres hospitaliers du réseau.

Situation financière des centres hospitaliers du réseau

Résultats	1986-1987		1987-1988		1988-1989	
	M$	Nombre	M$	Nombre	M$	Nombre
Surplus	16,7	120	24,4	123	10,4	100
Déficit	19,2	58	13,1	55	24,5	78

13.65 Sur réception du budget global alloué par le ministre, les établissements doivent lui faire parvenir un budget détaillé qui lui est conforme ou, le cas échéant, un plan d'équilibre budgétaire comprenant l'ensemble des mesures d'économie à appliquer pour respecter le budget global. De plus, en cours d'exercice, ils ont la responsabilité de se conformer au budget.

13.66 La grande majorité des centres hospitaliers qui prévoyaient un déficit en 1988-1989 ont révisé leurs activités et ont mis en place des mesures de redressement qui leur ont permis d'atteindre l'équilibre budgétaire à la fin de l'année financière 1989-1990. Les autres, qui continuent d'être déficitaires, n'ont pas pris de mesures de redressement ou de mesures suffisantes.

13.67 Sur un autre plan, l'information sur le suivi des mesures de redressement transmise aux conseils d'administration de deux centres hospitaliers était incomplète, non fiable ou non produite en temps opportun. D'ailleurs, un membre d'un conseil d'administration s'est plaint, en assemblée, de ces manquements. Enfin, seulement quelques-uns des centres hospitaliers qui ont pris des mesures de redressement en ont fait part en temps utile au Ministère.

13.68 Les centres hospitaliers devraient préparer, tel que prescrit par la loi, un plan d'équilibre budgétaire lorsqu'ils prévoient un déficit pour l'année financière. Ce plan devrait être approuvé par le conseil d'administration et soumis au ministre. En outre, le conseil d'administration devrait être tenu informé de l'évolution de sa réalisation.

Commentaire des centres hospitaliers sur l'ensemble de nos constatations et recommandations sur l'équilibre budgétaire. *Les centres hospitaliers reconnaissent la validité de nos constatations sur l'équilibre budgétaire.*

Recommandation générale

13.69 À la suite de nos vérifications de l'utilisation des subventions, effectuées au cours des deux dernières années auprès des conseils régionaux et des établissements du réseau de la santé et de services sociaux, de sérieuses déficiences à la gestion ont été observées. En général, les conseils régionaux et les établissements du réseau ont reconnu ces déficiences et ont manifesté leur intention de prendre les mesures pour les corriger. Un projet pilote de vérification interne intégrée, parrainé par le Ministère et réalisé dans quelques établissements, leur a également permis d'identifier des activités ou des secteurs où la gestion pouvait être améliorée.

13.70 Ainsi, l'ensemble des conseils régionaux et des établissements du réseau devraient être incités à mettre en place des mécanismes favorisant la vérification de leurs activités, de manière à connaître dans quelle mesure leurs ressources sont gérées avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité et à corriger les situations déficientes, le cas échéant.

Liste des recommandations

Gestion de la trésorerie

a. Prévisions de trésorerie

13.24 Les centres hospitaliers devraient préparer des prévisions de trésorerie complètes et plus précises et les réviser régulièrement.

b. Gestion des excédents et des insuffisances de liquidités

13.30 Les centres hospitaliers devraient gérer les emprunts de façon à minimiser les frais de financement, et les excédents de liquidités de manière à en obtenir le meilleur rendement.

13.31 En outre, ils ne devraient emprunter que sur autorisation du Ministère.

c. Facturation et perception des revenus

13.35 Les centres hospitaliers devraient facturer, avec célérité, les biens et les services qui devraient être à la charge des bénéficiaires ou d'autres organismes.

13.36 Ils devraient, de plus, renforcer les mesures propres à contrôler l'admissibilité des bénéficiaires eu égard à leur qualité de résidents du Québec.

13

Gestion des équipements et des fournitures

a. Détermination des besoins

13.45 Les centres hospitaliers devraient se doter de plans directeurs en informatique, indiquant les besoins et les priorités.

13.46 Ils devraient aussi réviser périodiquement l'utilité, la quantité et le roulement de leurs fournitures en inventaire.

b. Acquisition des biens

13.53 Les centres hospitaliers devraient se prévaloir des mécanismes d'approvisionnement en commun lorsque ceux-ci leur permettent de faire des achats plus économiques.

13.54 Ils devraient aussi se conformer à la réglementation qui régit l'acquisition des biens.

13.55 Enfin, ils devraient respecter la réglementation sur la reddition de comptes au conseil d'administration sur les achats effectués sans demande écrite de soumissions auprès d'au moins trois fournisseurs.

c. Contrôle sur les biens

13.62 Les centres hospitaliers devraient se doter de systèmes d'inventaire permanents fiables pour leurs équipements et fournitures.

13.63 Ils devraient aussi améliorer les rapports d'utilisation des fournitures et des médicaments.

Équilibre budgétaire

13.68 Les centres hospitaliers devraient préparer, tel que prescrit par la loi, un plan d'équilibre budgétaire lorsqu'ils prévoient un déficit pour l'année financière. Ce plan devrait être approuvé par le conseil d'administration et soumis au ministre. En outre, le conseil d'administration devrait être tenu informé de l'évolution de sa réalisation.

Recommandation générale

13.69 À la suite de nos vérifications de l'utilisation des subventions, effectuées au cours des deux dernières années auprès des conseils régionaux et des établissements du réseau de la santé et de services sociaux, de sérieuses déficiences à la gestion ont été observées. En général, les conseils régionaux et les établissements du réseau ont reconnu ces déficiences et ont manifesté leur intention de prendre les mesures pour les corriger. Un projet pilote de vérification interne intégrée, parrainé par le Ministère et réalisé dans quelques établissements, leur a également permis d'identifier des activités ou des secteurs où la gestion pouvait être améliorée.

13.70 Ainsi, l'ensemble des conseils régionaux et des établissements du réseau devraient être incités à mettre en place des mécanismes favorisant la vérification de leurs activités, de manière à connaître dans quelle mesure leurs ressources sont gérées avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité et à corriger les situations déficientes, le cas échéant.

Remarques et commentaires

Transport scolaire: Vérification de l'allocation des subventions par le ministère des Transports et de leur utilisation par les organisations subventionnées

Aperçu général

14.1 À titre de responsable du Programme de transport scolaire depuis 1974, le ministère des Transports attribue des subventions aux commissions scolaires et aux établissements d'enseignement privé qui organisent le transport d'élèves. La Loi sur l'instruction publique (L.R.Q., chapitre I-13.3 et modifications) et la Loi sur l'enseignement privé (L.R.Q., chapitre E-9 et modifications) régissent l'attribution et la gestion de ces subventions.

14.2 En 1982, le Ministère a procédé à une réforme du transport scolaire qui a consisté principalement à confier l'organisation du transport scolaire, pour l'ensemble du Québec, à certaines commissions scolaires et à certains établissements d'enseignement privé. Ainsi, pour l'année financière 1989-1990, 117 commissions scolaires et 28 établissements d'enseignement privé ont organisé le transport des élèves.

14.3 Le Ministère a octroyé près de 350 M$ en subventions pour l'année scolaire 1989-1990. Ces sommes ont permis à plus de 650 000 élèves du préscolaire, du primaire et du secondaire, soit 65 p. cent de cette clientèle, de bénéficier des services de transport scolaire. De ce nombre, 50 000 élèves ont été transportés par les réseaux de transport en commun, alors que les autres l'ont été par environ 9 000 autobus scolaires ou autres véhicules automobiles.

14.4 Au Ministère, l'administration du Programme de transport scolaire relève de la Direction générale du transport des personnes et des marchandises et requiert les services de dix employés à temps complet ou partiel. Dans les organisations ayant fait l'objet de notre vérification, le Service du transport regroupe de trois à sept employés et est sous la responsabilité du Directeur des ressources matérielles ou du Directeur général.

14

Étendue et portée de la vérification

14.5 Nous avons procédé à la vérification de l'allocation des subventions par le ministère des Transports pour le transport scolaire et de l'utilisation de celles-ci par les commissions scolaires et les établissements d'enseignement privé. Ces travaux visaient à examiner jusqu'à quel point le Ministère effectuait l'allocation de ces subventions avec un souci d'économie, s'il avait pris les moyens pour mesurer l'atteinte des objectifs du Programme de transport scolaire et s'il rendait compte de ses activités sur le sujet.

14.6 Cette vérification visait également à nous assurer que les organisations subventionnées avaient mis en place des mécanismes permettant une saine utilisation des subventions reçues.

14.7 Enfin, la conformité aux lois et aux règlements a aussi fait l'objet de notre vérification. Nous n'avons cependant pas vérifié l'efficience du personnel affecté à l'organisation du transport scolaire, tant au Ministère que dans les commissions scolaires et les établissements d'enseignement privé subventionnés, compte tenu du nombre restreint d'employés oeuvrant dans ce secteur d'activité.

14.8 Le choix des organisations subventionnées retenues aux fins de la vérification s'est fait de façon à ce que l'échantillonnage soit représentatif de leur ensemble. L'importance du budget, la région et le type d'organisation ont constitué nos principaux critères de sélection. Le tableau suivant illustre la taille de notre échantillon par rapport à l'ensemble des organisations subventionnées sur la base des données de l'année financière 1989-1990.

Organisations	Échantillon		Population	
	Nombre	Subventions M $	Nombre	Subventions M $
Commissions scolaires	11	66,0	117	345,9
Établissements privés	1	0,2	28	4,1
Total	**12**	**66,2**	**145**	**350,0**

14.9 Nos travaux de vérification ont porté sur les activités des années financières 1987-1988 à 1989-1990. Nous avons également examiné certaines données des années antérieures.

14.10 Le Ministère et les organisations visitées ont été informés individuellement des résultats de la vérification de leurs activités. Ce chapitre de notre Rapport annuel traite de la façon dont le Ministère et les organisations subventionnées s'acquittent de leurs responsabilités; il inclut également les commentaires du Ministère et une synthèse des commentaires des organisations ayant fait l'objet de notre vérification.

Résultats de notre vérification

14.11 Les objectifs de la réforme du transport scolaire de 1982 ont trait à la gratuité du transport, à la qualité du service, au niveau de sécurité et au contrôle des coûts du programme. Au cours des dernières années, le Ministère a entrepris diverses actions visant à rationaliser les coûts de cette activité. En 1988, il a évalué le programme en fonction des objectifs qu'il s'est donnés lors de cette réforme.

14.12 Pour leur part, les commissions scolaires et les établissements d'enseignement privé subventionnés ont mis en place des systèmes et des pratiques de gestion pour organiser les parcours et octroyer les contrats aux transporteurs.

Gratuité

14.13 La Loi sur l'instruction publique stipule que le transport organisé des élèves à l'entrée et la sortie quotidiennes des classes est gratuit. Les commissions scolaires doivent énoncer les critères d'admissibilité au transport gratuit et en tenir compte dans l'élaboration de leurs parcours. De son côté, le Ministère doit évaluer l'atteinte de l'objectif de gratuité.

14.14 Le Ministère, en vertu des règles approuvées par le Gouvernement, subventionne également certains établissements d'enseignement privé pour une partie des frais de transport de leurs élèves.

14.15 Le Ministère et les commissions scolaires concourent à l'atteinte de l'objectif de gratuité du programme.

14.16 De façon générale, les commissions scolaires ont déterminé l'admissibilité au transport scolaire gratuit en fonction du niveau scolaire de la clientèle et de la distance de marche requise pour se rendre à l'école; elles utilisent ces critères lors de l'élaboration des parcours. Le tableau suivant présente les variations des distances de marche observées dans les organisations ayant fait l'objet de notre vérification.

Niveaux scolaires	Distances de marche (Kilomètres)
Préscolaire	de 0,0 à 0,8
Primaire	de 0,8 à 1,6
Secondaire	de 0,8 à 2,0

14.17 Le Ministère, quant à lui, exige des commissions scolaires des informations sur les critères d'admissibilité au transport scolaire gratuit. Il a utilisé ces informations pour mesurer l'atteinte de cet objectif lors de l'élaboration du dernier plan triennal, en 1988. Il a constaté que les critères d'avant la réforme de 1982, soit 1,6 kilomètre, ou une distance moindre lorsqu'il y avait des secteurs dangereux, étaient maintenus et que la gratuité du transport était assurée.

Qualité et sécurité

14.18 Lors de la réforme du transport scolaire, le Gouvernement, dans son Livre blanc, a énoncé l'objectif de maintenir la qualité du service et le niveau de sécurité offerts. Le Ministère et les organisations subventionnées doivent donc orienter leur gestion en ce sens, et procéder à l'évaluation de leurs activités.

14.19 Le Ministère a mis en place un processus de consultation permettant de connaître les besoins et les orientations des organisations subventionnées, des transporteurs, du ministère de l'Éducation et de la Société de l'assurance automobile du Québec. Toutefois, ce processus ne prévoit pas la consultation des représentants des parents, qui ont également des préoccupations importantes envers la qualité et la sécurité du service.

14.20 De leur côté, les organisations subventionnées ont instauré un processus qui assure la consultation des représentants des écoles et des parents. Elles ont aussi des discussions avec les municipalités en cours d'année; cependant, ces dernières ne sont généralement pas consultées lors de l'élaboration des parcours, bien qu'elles aient des responsabilités à l'égard du développement et de la sécurité du réseau routier.

14.21 Le Ministère a statué sur certains éléments de sécurité et de qualité du service. Ainsi, il a déterminé les normes de construction des véhicules, leur durée maximale d'utilisation ainsi que le nombre maximal d'élèves par véhicule. Cependant, il n'a pas émis d'exigences en ce qui a trait au comportement des conducteurs pour une plus grande sécurité dans le transport des élèves.

14.22 La plupart des organisations ayant fait l'objet de notre vérification ont prévu, dans leurs politiques de transport, des critères de qualité et de sécurité dont ils tiennent compte lors de l'élaboration de leurs parcours. Ces critères portent notamment sur la distance de marche de l'élève jusqu'à l'arrêt d'autobus, sur la possibilité pour un élève d'être transporté à une ou plusieurs adresses (en raison de gardiennage ou de garde partagée), et sur le service offert lorsqu'un élève doit emprunter un parcours dangereux pour se rendre à l'école. La plupart des organisations visitées ont donné des sessions de formation aux conducteurs, portant sur l'attitude à adopter dans l'exercice de leurs fonctions. La moitié des organisations visitées exigent des transporteurs des équipements de sécurité supplémentaires à ceux prévus par le Règlement sur les véhicules automobiles affectés au transport des écoliers.

14.23 La plupart des organisations que nous avons visitées n'ont cependant pas déterminé leurs exigences concernant la durée des parcours d'autobus. De plus, bien que le Ministère ait émis une norme sur le nombre maximal d'élèves par véhicule, les organisations n'ont pas précisé son application par niveau scolaire. L'énoncé de ces

exigences permettrait l'organisation des parcours en fonction du niveau de qualité recherché.

14.24 Les organisations ont mis en place des systèmes de contrôle portant notamment sur le respect des horaires et le suivi des plaintes. Ces seuls contrôles ne leur permettent cependant pas d'évaluer dans quelle mesure l'ensemble de leurs critères de qualité et de sécurité ont été respectés, et la plupart des organisations n'ont pas procédé à une telle évaluation.

14.25 Le Ministère a procédé, en 1988, à une évaluation de la qualité et de la sécurité du service dans le transport scolaire. Il a constaté que, dans l'ensemble, la sécurité et la qualité du service ont été maintenues depuis la réforme de 1982. Son évaluation a reposé sur différents facteurs, notamment l'âge moyen des véhicules et la durée des trajets, cette durée étant établie d'après le nombre moyen de kilomètres parcourus quotidiennement par les véhicules. Le tableau suivant présente l'évolution de ces deux facteurs depuis la réforme.

Années scolaires	Nombre moyen de kilomètres quotidiens par véhicule	Âge moyen des véhicules (Années)
1982-1983	93,9	6,60
1983-1984	93,7	7,45
1984-1985	93,7	6,60
1985-1986	92,5	6,67
1986-1987	92,7	6,27
1987-1988	90,6	non disponible

14

14.26 Le Ministère devrait étendre sa consultation aux représentants des parents afin d'obtenir plus d'information pertinente sur la qualité et la sécurité du service.

14.27 Il devrait aussi préciser ses exigences de sécurité à l'égard du comportement des conducteurs dans l'exercice de leurs fonctions.

Commentaire du Ministère : « *Le Ministère a toujours considéré la commission scolaire comme l'instance apte à représenter les intérêts des parents et donc des usagers des services de transport. Les commissaires qui sont des élus et la présence des comités de parents assurent cette représentativité. En matière de transport, le Règlement sur le transport scolaire prévoit la formation d'un comité consultatif où sont représentés les parents et les commissaires. De façon ponctuelle, le Ministère rencontre des représentants de la Fédération des comités de parents et il verra à intégrer cette consultation à un processus plus systématique.*

« *La formation des chauffeurs et les exigences concernant l'émission des permis de conduire relèvent de la compétence de la Société de l'assurance automobile du Québec. La Société a également développé le programme « maître à bord » qui vise à améliorer la compétence des chauffeurs affectés au transport des écoliers.*

« *Le ministère des Transports prendra une part plus active aux projets visant à une amélioration de la formation des chauffeurs de véhicules d'écoliers. La Société demeure l'intervenant privilégié par le Ministère en cette matière, mais il pourra s'associer à des projets émanant des commissions scolaires ou des associations de transporteurs.* »

14.28 Les organisations subventionnées devraient établir un processus de consultation auprès des municipalités de leur réseau, lors de l'élaboration des parcours.

14.29 Les organisations subventionnées devraient énoncer tous les éléments de qualité et de sécurité du service désirés et procéder à l'évaluation du respect de ces éléments.

Commentaire des organisations: *Les organisations ont confirmé qu'effectivement elles n'avaient pas établi de processus officiel de consultation auprès des municipalités de leur réseau lors de l'élaboration des parcours. Toutefois, elles ont précisé qu'elles consultaient les municipalités sur des problèmes ponctuels touchant la sécurité. La plupart des organisations entendent formaliser cette consultation auprès des municipalités de leur réseau.*

Les organisations se proposent de tenir compte de notre recommandation sur la qualité et la sécurité du service du transport scolaire, lors de la mise à jour de leurs politiques. Elles sont d'accord pour évaluer le respect de ces éléments, bien que plusieurs d'entre elles nous aient mentionné qu'elles effectuaient déjà certains travaux sur ce plan, notamment à l'aide de comités et de l'analyse des plaintes reçues.

Coût

14.30 Lors de la réforme du transport scolaire, le Gouvernement a énoncé un objectif de contrôle des coûts du programme et le Ministère doit évaluer dans quelle mesure cet objectif est atteint.

14.31 Le coût du transport dépend de l'organisation des parcours ainsi que des ententes avec les transporteurs scolaires et les entreprises de transport en commun. Les organisations subventionnées doivent donc s'acquitter de ces responsabilités en tenant compte de la recherche du meilleur coût. Elles doivent aussi évaluer dans quelle mesure elles atteignent cet objectif.

14.32 Le Ministère élabore aux trois ans un plan financier précisant les règles annuelles d'allocation des subventions à chacune des organisations. En 1982, le Ministère a déterminé le montant des subventions aux organisations sur la base des coûts historiques encourus par celles-ci.

14.33 Dans son premier plan triennal, de 1982 à 1985, il a appliqué des compressions budgétaires de 10 p. cent au montant des subventions versées précédemment aux organisations subventionnées.

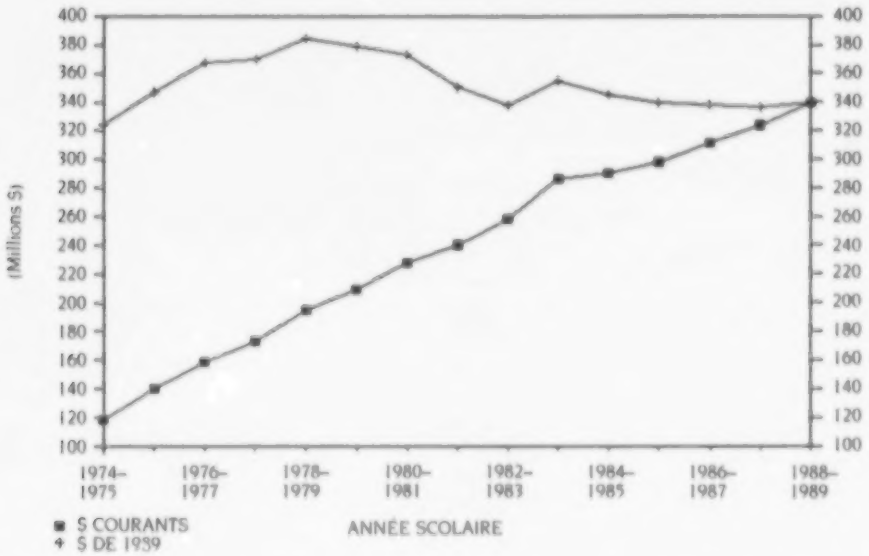
14.34 Dans le second plan triennal, il a établi la répartition des subventions de l'année 1985-1986 à partir des coûts de l'année 1983-1984 de chaque organisation. Cette deuxième intervention a entraîné des augmentations et des diminutions des subventions; elle a permis une économie nette de 6,4 M$ dans le montant des subventions versées par le Ministère.

14.35 Le Ministère a évalué l'atteinte de l'objectif de contrôle des coûts fixé lors de la réforme. Il a constaté que les mesures de compression qu'il avait prises, depuis 1982, avaient permis de ramener le coût global du système en dollars de 1989 à un niveau comparable à celui de 1974.

14.36 Le graphique suivant illustre, en dollars courants et en dollars de 1989 basés sur l'indice des prix à la consommation, l'évolution des subventions entre les années scolaires 1974-1975 et 1988-1989. Au cours de ces années, le nombre d'élèves trans-

portés a diminué quelque peu d'année en année jusqu'en 1982-1983; il est resté sensiblement le même par la suite.

ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS POUR LE TRANSPORT SCOLAIRE



14.37 Cette évaluation a fait ressortir des écarts importants de coûts de contrats à l'intérieur même des commissions scolaires, entre certaines commissions scolaires et entre les régions. Le régime contractuel étant sous la responsabilité des commissions scolaires, le Ministère leur a alors indiqué qu'il souhaitait voir des correctifs apportés pour réduire ces écarts de coûts à l'intérieur des commissions scolaires.

14

14.38 Le Ministère a également fait des études en vue de pouvoir tenir davantage compte de la performance des organisations subventionnées. À cette fin, il a cherché à mesurer l'adéquation des enveloppes budgétaires avec les conditions d'exploitation propres à chacune, en vue d'établir un mode de financement apte à assurer le meilleur coût. Cependant, il n'a pas été en mesure de trouver une solution de remplacement satisfaisante au mode de financement en vigueur; il a donc reconduit celui basé sur les coûts historiques.

14.39 Pour le plan triennal de 1988 à 1991 en cours de réalisation, le Ministère veut maintenir le niveau des ressources affectées au transport scolaire. Le plan reconduit de façon indexée les subventions et instaure une récupération par le Ministère de 30 p. cent des surplus réalisés par les organisations pour le transport scolaire. Ces surplus peuvent être attribuables à une allocation budgétaire supérieure aux besoins, à la qualité de la gestion des organisations ou à une diminution de la clientèle. De plus, afin de prendre en considération la croissance de la clientèle dans certaines commissions scolaires, un ajustement des subventions est prévu lorsque cette dernière augmente de 1,25 p. cent ou plus.

14.40 Pour la plupart des organisations visitées, l'élaboration des parcours consiste principalement à reconduire, d'année en année, ceux existant déjà tout en y apportant des modifications mineures selon l'évolution de la clientèle. Ces parcours ont été conçus en tenant compte d'éléments favorisant l'utilisation optimale des véhicules, tels l'agencement des horaires des cours avec les parcours et la conclusion d'ententes de transport avec les entreprises de transport en commun et des commissions scolaires limitrophes. Toutefois, la plupart des organisations n'ont pas remis en cause les

parcours, ni les éléments afférents en vue de rechercher le meilleur coût; elles orientent plutôt leurs interventions en fonction de l'utilisation de la subvention reçue.

14.41 L'octroi des contrats aux transporteurs se fait par négociation de gré à gré dans plus de 90 p. cent des cas et par soumissions publiques pour le reste. La négociation du coût des contrats se fonde sur les subventions reçues du Ministère et la plupart des organisations octroient la quasi-totalité de ces sommes. La moitié des organisations visitées ont demandé et obtenu des équipements de sécurité supplémentaires à ceux prévus par la réglementation, lors de l'attribution des contrats.

14.42 Dans l'ensemble, les organisations évaluent leur stratégie d'octroi des contrats en fonction du respect des sommes reçues du Ministère, mais n'évaluent pas dans quelle mesure elle leur permet d'obtenir le meilleur coût. Cette évaluation serait d'autant plus importante que nous avons constaté, dans certaines commissions scolaires, des écarts importants de coûts de contrats. À titre d'exemple, les coûts annuels de contrats à l'intérieur même d'une commission scolaire varient de 40 000 $ à 60 000 $, pour des véhicules de même capacité et parcourant le même kilométrage.

14.43 Des écarts importants de coûts ont aussi été constatés entre les commissions scolaires. Le tableau suivant présente, par commission scolaire et par région, le coût moyen par véhicule et par année scolaire, pour les organisations visitées dont les véhicules parcourent un nombre moyen de kilomètres quotidiens se situant entre 80 et 90. Ces écarts peuvent s'expliquer en partie par les conditions d'exploitation propres à chaque organisation, tels le taux d'urbanisation et l'étendue du territoire. Cependant, les organisations auraient intérêt à déterminer les causes de ces écarts en vue de l'obtention d'un meilleur coût lors de la négociation de leurs contrats avec les transporteurs.

	Commissions scolaires		**Régions**	
	Coût moyen par véhicule par année scolaire $	Nombre moyen de kilomètres quotidiens par véhicule	Coût moyen par véhicule par année scolaire $	Nombre moyen de kilomètres quotidiens par véhicule
1	29 200	90	39 700	96
2	37 300	86	35 400	96
3	39 200	80	38 900	94
4	43 700	80	42 300	84

14.44 Le transport des élèves en difficulté d'adaptation et d'apprentissage constitue une composante importante du transport scolaire. Le Ministère estime le coût du transport de ces élèves à 30 M$, soit près de 10 p. cent du coût du programme. Le Ministère a analysé l'évolution des coûts et de la clientèle dans ce secteur d'activité, mais il n'a pas procédé à une évaluation de cette composante du programme qui lui permettrait de s'assurer que les sommes attribuées sont appropriées aux besoins de cette clientèle.

14.45 Le Ministère devrait poursuivre ses efforts pour évaluer la performance individuelle des organisations, de façon à s'assurer que le mode de financement lui permet d'atteindre le meilleur coût.

14.46 Il devrait aussi évaluer la composante du Programme de transport scolaire qui a trait au transport des élèves en difficulté d'adaptation et d'apprentissage.

Commentaire du Ministère: « *Le ministère des Transports a procédé à plusieurs analyses visant à mesurer l'adéquation des allocations versées aux conditions d'exploitation de chacune des commissions scolaires. Un projet de modèle a été développé à cette fin. Celui-ci a permis de mesurer la grande complexité des conditions d'exploitation mais n'a pu être utilisé, en raison des carences importantes qu'il comporte. Le Ministère a comme objectif de maintenir la stabilité du régime et veut éviter d'introduire des méthodes d'allocation qui génèrent plus de problèmes que de solutions. Le ministère des Transports entend poursuivre ces études en cette matière.*

« *Il existe une volonté politique d'intégrer la clientèle en difficulté d'adaptation et d'apprentissage au réseau régulier d'enseignement et de fournir les services de transport adéquats. C'est l'enveloppe de base des commissions scolaires qui permet de défrayer dans une très large mesure le coût des services destinés à cette clientèle. Dans le cadre de l'étude visant à déterminer le prochain cadre budgétaire, on traitera en priorité la question du maintien même de l'allocation spécifique. On s'interroge sur la pertinence de maintenir une telle allocation dans la mesure où l'ensemble de la clientèle est intégrée et que l'enveloppe de base est suffisante.* »

14.47 Les commissions scolaires et les établissements d'enseignement privé subventionnés devraient évaluer dans quelle mesure l'organisation des parcours et la stratégie d'octroi des contrats permettent l'obtention du meilleur coût.

Commentaire des organisations: *Les commissions scolaires et l'établissement d'enseignement privé mentionnent que, bien qu'il n'y ait pas d'évaluation formelle et documentée de l'organisation optimale des parcours et de la stratégie d'octroi des contrats en fonction de l'obtention du meilleur coût, ils effectuent des travaux à cet égard. Ces travaux sont réalisés par les responsables de la gestion du transport scolaire et différents comités. Ils portent notamment sur l'analyse des parcours lors de leur revue annuelle et sont l'objet de comptes rendus verbaux. Les commissions scolaires et l'établissement d'enseignement privé sont généralement d'avis que les efforts déployés dans l'organisation des parcours et l'octroi des contrats leur permettent d'atteindre une utilisation optimale des véhicules au meilleur coût. Les organisations sont d'accord pour mieux documenter l'évaluation de leur processus d'octroi des contrats.*

14

Stabilité financière de l'industrie

14.48 L'industrie du transport scolaire regroupe environ 1 000 transporteurs exploitant plus de 9 000 véhicules. La majorité des entreprises sont de type familial. Depuis quelques années, on a assisté à l'émergence d'entreprises majeures exploitant des parcs pouvant atteindre jusqu'à 400 véhicules.

14.49 Lors de la réforme de 1982, le Ministère a énoncé qu'il était nécessaire d'assurer à l'industrie du transport scolaire la plus grande stabilité possible afin d'atteindre l'objectif de qualité et de sécurité du service qu'il s'était fixé.

14.50 Le Ministère consulte les associations de transporteurs, ce qui lui permet d'être informé de la situation de l'industrie. De plus, il a mis en place des moyens pour en favoriser la stabilité financière. Ainsi, la Loi sur l'instruction publique permet la signature de contrats d'une durée maximale de trois ans avec les transporteurs. Le Règlement sur le transport scolaire prévoit que les organisations subventionnées doivent accorder aux transporteurs l'indexation reçue du Ministère pour les deuxième et troisième années des contrats, qui sont en général d'une durée de trois ans. Enfin, le Ministère favorise l'octroi des contrats aux transporteurs par négociation de gré à gré plutôt que par soumissions publiques lorsque le coût, la qualité et la sécurité du service sont jugés satisfaisants.

14.51 En 1988, le Ministère, après avoir évalué la stabilité financière de l'industrie, a estimé que celle-ci demeurait relativement bonne, en se basant sur la fréquence de

renouvellement des autobus et sur les informations reçues de l'Association des transporteurs écoliers du Québec.

Conformité aux lois et aux règlements

14.52 Le Ministère et les organisations subventionnées doivent se conformer aux lois et aux règlements. De plus, le Ministère doit s'assurer que les subventions versées sont utilisées aux fins prévues.

14.53 Dans l'ensemble, le Ministère a versé les subventions conformément aux règles et les organisations ayant fait l'objet de notre vérification ont respecté les dispositions législatives et réglementaires portant sur le transport scolaire.

14.54 Les organisations subventionnées sont tenues de transmettre au Ministère un rapport d'activités présentant leurs revenus et leurs dépenses. Le Ministère exige également des vérificateurs externes de ces organisations une attestation à l'effet que l'information financière fournie est fiable et que la réglementation propre au transport scolaire a été respectée. Il a élaboré des mécanismes détaillés pour l'analyse des informations reçues. Cependant, ces mécanismes ne prévoient pas l'examen, par le Ministère, du rapport du vérificateur externe. Le Ministère n'a donc pas toujours l'assurance que les organisations utilisent les ressources qui leurs sont attribuées aux fins auxquelles elles sont destinées, en conformité avec les lois et règlements en vigueur. Dans de nombreux cas, le rapport du vérificateur externe ne figurait pas au dossier du Ministère.

14.55 Le Ministère devrait s'assurer, à l'examen des rapports des vérificateurs externes, que les organisations utilisent les ressources qui leurs sont attribuées aux fins auxquelles elles sont destinées, en conformité avec les lois et règlements en vigueur.

14

Commentaire du Ministère : « *Le Ministère a complété depuis juin 1990 l'analyse des dossiers des commissions scolaires et le ministère de l'Éducation ne nous a signalé aucune restriction des vérificateurs externes dans le cadre de l'analyse du rapport financier annuel en vigueur dans les directions régionales du ministère de l'Éducation.*

« *Il y a par ailleurs lieu de préciser que le Ministère a déjà modifié ses instructions pour qu'à partir de l'année 1989-1990, des états financiers vérifiés des commissions scolaires lui soient transmis directement par celles-ci. Le Ministère a aussi pris les mesures en vue de préciser les procédures d'examen du rapport des vérificateurs externes à l'occasion de l'analyse du rapport d'exploitation des commissions scolaires.* »

Reddition de comptes

14.56 Le Ministère et les organisations subventionnées doivent rendre compte des activités liées au transport scolaire. L'information fournie doit notamment couvrir l'atteinte des objectifs de gratuité, de qualité et de sécurité du service ainsi que du contrôle et de la recherche du meilleur coût. De plus, le Ministère devrait rendre compte de la stabilité financière de l'industrie, laquelle est l'un des moyens qu'il a prévus pour atteindre l'objectif de qualité et de sécurité du service.

14.57 Les derniers rapports annuels du Ministère font état de l'objectif de contrôle des coûts, mais ne traitent pas de l'atteinte des objectifs de gratuité, de qualité et de sécurité du service. Ils ne font pas état de la stabilité financière de l'industrie. De plus, le dernier rapport annuel a été déposé à l'Assemblée nationale environ six mois après la date réglementaire prévue.

14.58 Les organisations subventionnées rendent compte à leur Conseil des commissaires des résultats financiers du transport scolaire et du renouvellement des contrats avec les transporteurs. Cependant, il n'y a pas de reddition de comptes sur le respect des critères de qualité et de sécurité du service, ni sur la recherche du meilleur coût, puisque la plupart des organisations n'ont pas procédé à une évaluation de ces éléments.

14.59 Le Ministère devrait réviser le contenu de son rapport annuel afin de rendre compte de façon plus complète à l'Assemblée nationale de ses activités. De plus, le Ministère devrait déposer son rapport annuel dans les délais prévus par la loi.

Commentaire du Ministère « *Par rapport aux sujets traités, nous considérons que l'aspect financier a toujours été traité dans les rapports annuels. Le Ministère, dans le cadre de la préparation du chapitre de son rapport annuel portant sur le transport scolaire, introduira un constat général concernant les thèmes identifiés dans le rapport du vérificateur général. Il prend par ailleurs bonne note du commentaire de ce dernier portant sur la date de dépôt de son rapport annuel à l'Assemblée nationale.* »

14.60 Les organisations subventionnées devraient rendre compte au Conseil des commissaires du respect des critères de qualité et de sécurité ainsi que sur la recherche du meilleur coût.

Commentaire des organisations *Les organisations prévoient mettre en place les correctifs nécessaires pour assurer une meilleure reddition de comptes au Conseil des commissaires.*

Liste des recommandations

14

Qualité et sécurité

14.26 Le Ministère devrait étendre sa consultation aux représentants des parents afin d'obtenir plus d'information pertinente sur la qualité et la sécurité du service.

14.27 Il devrait aussi préciser ses exigences de sécurité à l'égard du comportement des conducteurs dans l'exercice de leurs fonctions.

14.28 Les organisations subventionnées devraient établir un processus de consultation auprès des municipalités de leur réseau, lors de l'élaboration des parcours.

14.29 Les organisations subventionnées devraient énoncer tous les éléments de qualité et de sécurité du service désirés et procéder à l'évaluation du respect de ces éléments.

Coût

14.45 Le Ministère devrait poursuivre ses efforts pour évaluer la performance individuelle des organisations, de façon à s'assurer que le mode de financement lui permet d'atteindre le meilleur coût.

14.46 Il devrait aussi évaluer la composante du Programme de transport scolaire qui a trait au transport des élèves en difficulté d'adaptation et d'apprentissage.

14.47 Les commissions scolaires et les établissements d'enseignement privé subventionnés devraient évaluer dans quelle mesure l'organisation des parcours et la stratégie d'octroi des contrats permettent l'obtention du meilleur coût.

Conformité aux lois et aux règlements

14.55 Le Ministère devrait s'assurer, à l'examen des rapports des vérificateurs externes, que les organisations utilisent les ressources qui leurs sont attribuées aux fins auxquelles elles sont destinées, en conformité avec les lois et règlements en vigueur.

Reddition de comptes

14.59 Le Ministère devrait réviser le contenu de son rapport annuel afin de rendre compte de façon plus complète à l'Assemblée nationale de ses activités. De plus, le Ministère devrait déposer son rapport annuel dans les délais prévus par la loi.

14.60 Les organisations subventionnées devraient rendre compte au Conseil des commissaires du respect des critères de qualité et de sécurité ainsi que sur la recherche du meilleur coût.

Suivi des recommandations d'une vérification d'optimisation des ressources et d'une vérification d'envergure gouvernementale

Remarques et commentaires

Suivi des recommandations de la vérification d'optimisation des ressources à la Régie de l'assurance-maladie du Québec

Aperçu général

15.1 Dans notre Rapport annuel du 31 mars 1987 (p. 185 - 203), nous avons fait état de nos travaux de vérification à la Régie de l'assurance-maladie du Québec. Nous avions alors vérifié les états financiers de la Régie et la conformité de ses opérations aux lois, règlements et directives qui la régissent. Nous avions aussi procédé à une vérification d'optimisation des ressources qui visait à déterminer si les ressources humaines, matérielles et financières étaient gérées avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité, et si les gestionnaires rendaient raisonnablement compte de leurs responsabilités.

Mandat

15.2 Cette année, notre étude a consisté essentiellement à effectuer un suivi des recommandations que nous avions alors formulées et reproduites dans notre Rapport annuel, comme suite à ces travaux de vérification d'optimisation des ressources en 1987.

Résultats sommaires

15.3 La Régie connaissait alors des problèmes relatifs à l'application de la Loi sur l'assurance-maladie (L.R.Q., chapitre A-29 et modifications) particulièrement en ce qui a trait à la détermination des services assurés et à l'obligation faite aux professionnels de la santé de fournir eux-mêmes les services assurés pour lesquels ils réclament un paiement. Par ailleurs, la Régie avait amoindri son contrôle sur l'administration des programmes, tels, notamment, les services médicaux, les services dentaires, les médicaments et les services pharmaceutiques, et ce, sans évaluer l'effet de cette mesure sur le coût de ces programmes. Enfin, la Régie avait diminué la diffusion d'information aux bénéficiaires et aux dispensateurs des services assurés sans avoir évalué l'impact de cette diminution.

15.4 Le suivi que nous avons effectué cette année démontre que la Régie et le ministère de la Santé et des Services sociaux coordonnent leurs études sur les problèmes d'application de la Loi sur l'assurance-maladie, mais que peu de solutions ont été apportées. Quant au contrôle sur l'administration des programmes, la plupart des mesures retenues sont encore en voie de réalisation. Pour ce qui est de la diffusion d'information, la Régie s'apprête à donner suite à nos recommandations.

15.5 En 1989, la Régie a consulté tous ses cadres supérieurs pour identifier ses forces et ses faiblesses et entreprendre une réflexion sur son avenir. Comme suite à ce diagnostic, elle a pris des mesures, telle la mise en place d'une nouvelle structure administrative, pour renforcer son contrôle sur les programmes administrés et accroître tant la qualité que la quantité de ses interventions. Elle a aussi institué un poste de Commissaire aux plaintes des bénéficiaires.

Résultats détaillés de l'étude

a. Détermination des services assurés rendus par les professionnels de la santé

15.6 Les services assurés sont payés par la Régie dans la mesure où, entre autres, ils ont été dispensés à un bénéficiaire par le professionnel de la santé lui-même.

15.7 Nos travaux de vérification avaient permis de constater que la Régie ne pouvait pas toujours facilement déterminer avec précision les services assurés et qu'elle n'avait pas l'assurance que le versement de sommes importantes pour des services rendus par du personnel paramédical était conforme à la Loi sur l'assurance-maladie.

15.8 Cependant, la Régie ne considérait pas qu'il y avait un réel problème de détermination des services assurés. Pour ce qui est de l'interprétation à donner à l'expression « lui-même » applicable au professionnel de la santé pour la fourniture de services assurés, elle confirmait qu'il s'agissait d'une question préoccupante et litigieuse; elle avait informé le Ministère de ses difficultés. Nous lui avions alors recommandé de continuer d'informer le Ministère des difficultés qu'elle éprouvait à déterminer les services assurés et de continuer de demander que des modifications soient apportées à la Loi sur l'assurance-maladie afin de résoudre les problèmes d'interprétation qu'elle suscitait.

15.9 Il existe maintenant un comité permanent de concertation entre le Ministère et la Régie où ces problèmes sont discutés. Une mesure a été prise au sujet de l'interprétation à donner à l'expression « lui-même »; les traitements physiques en cabinet privé ont été déclarés non-admissibles au Régime d'assurance-maladie. Pour le reste, les problèmes soulevés lors de nos travaux de vérification de 1987 demeurent.

b. Les modes de rémunération des professionnels de la santé

15.10 La Régie rémunère les professionnels de la santé selon plusieurs modes prévus dans les ententes conclues entre leurs fédérations et le ministre de la Santé et des Services sociaux, soit des honoraires, des salaires, des vacations et une rémunération à l'unité.

15.11 Lors de notre vérification, nous avions d'abord constaté que la Régie payait, en plus des honoraires, une partie des primes d'assurance-responsabilité des professionnels de la santé, ceci conformément aux ententes négociées. À notre avis, ces remboursements n'étaient pas permis par la Loi sur l'assurance-maladie, n'étant pas compris dans les tarifs prévus aux ententes.

15

15.12 De plus, nous avions observé que pour les modes de rémunération autres que les honoraires, la Régie n'exerçait pas un contrôle suffisant. Ainsi, bien qu'elle s'assurait que les demandes de paiement étaient contresignées par un représentant autorisé de l'établissement où le médecin exerçait sa profession, elle n'avait pas la garantie que ces paiements correspondaient à des services assurés rendus à des bénéficiaires admissibles, ni que ces services n'avaient pas déjà été compensés.

15.13 D'autre part, la Régie ne voyait que des problèmes techniques dans le fait de payer séparément une partie de la prime d'assurance-responsabilité des professionnels de la santé, puisqu'elle l'aurait payée si celle-ci avait été comprise dans les tarifs prévus aux ententes. Quant aux contrôles sur la rémunération à salaire et à vacation, la Régie avait convenu d'examiner plus à fond cette question.

15.14 Nous lui avions recommandé de refuser le remboursement des primes d'assurance-responsabilité et de mettre en place des mécanismes de contrôle appropriés pour prévenir la duplication des rémunérations à salaire et à vacation.

15.15 Le présent suivi montre que le remboursement des primes d'assurance-responsabilité s'est continué, que la Régie en a discuté avec le Ministère et que tous deux envisagent une solution technique qui consisterait à confier à la Régie, en vertu de l'article 2b de sa loi constitutive, la gestion d'un programme de paiement de ces primes.

15.16 Quant au contrôle des paiements sur les modes de rémunération autres que les honoraires, la Régie s'est davantage assurée que les demandes de paiements étaient contresignées par un représentant autorisé de l'établissement où le médecin exerce sa profession. Elle assure aussi un suivi lorsque qu'elle constate des signatures de personnes non autorisées.

15.17 De plus, un moyen additionnel de contrôle est en préparation; il permettrait d'obtenir, pour les rémunérations à salaire et à vacation, les mêmes informations que pour celles à l'acte et, conséquemment, de s'assurer qu'il s'agit de services assurés rendus à des bénéficiaires admissibles.

c. Application de la Loi sur l'assurance-maladie et ses règlements et des ententes conclues avec les fédérations des professionnels de la santé

15.18 Pour s'assurer du respect de la loi, des règlements et des ententes, la Régie a mis en place des procédés administratifs de contrôle a priori et a posteriori aux versements aux professionnels de la santé.

15.19 Nos travaux de vérification avaient permis de constater que le volume des contrôles a posteriori avait diminué de façon importante depuis 1982-1983. Ces diminutions n'étaient pas expliquées par une stratégie d'ensemble sur le contrôle; d'autre part, il n'y avait pas de mécanismes suffisants permettant d'évaluer l'impact de ces réductions sur l'intégrité de l'application du Régime d'assurance-maladie. Nous avions recommandé à la Régie de prendre des mesures pour corriger la situation.

15.20 La Régie affirmait que de nouveaux contrôles après paiement avaient donné lieu à de nouvelles activités de contrôle, notamment le contrôle systématique de nombreuses normes et règles d'application des ententes.

15.21 La Régie prépare présentement une politique administrative et un plan directeur pour encadrer ses activités de contrôle.

d. Authenticité des services payés

15.22 La Régie doit vérifier si les services assurés dont elle a assumé le coût ont été effectivement rendus.

15.23 Elle procédait à cette vérification en demandant à des bénéficiaires, sélectionnés selon une méthode d'échantillonnage statistique reconnue, de répondre à un questionnaire. La Régie analysait les réponses obtenues, mais elle ne poursuivait pas son étude pour évaluer si l'ensemble des services assurés avait été bel et bien rendus.

15.24 Tout en insistant sur le fait que les réponses reçues ne mettaient que très peu en cause l'authenticité des services, elle était d'accord, tel que nous le recommandions, pour évaluer, à partir des sondages, dans quelle mesure l'ensemble des services payés avaient été réellement rendus.

15.25 À notre demande, la Régie a effectué dernièrement cette projection des résultats des sondages pour les quatre dernières années; toutefois, les résultats d'ensemble obtenus sont peu concluants.

e. Admissibilité des bénéficiaires au Régime d'assurance-maladie

15.26 La Régie maintient un fichier d'inscription des bénéficiaires auxquels elle émet une carte d'assurance-maladie. Lors du traitement des demandes de paiement, elle vérifie si le bénéficiaire était admissible lorsqu'il a reçu un service. En 1986-1987, la Régie n'effectuait pas de suivi régulier des demandes de paiement rejetées par ses systèmes de validation. En réponse à notre recommandation de procéder à un tel suivi, la Régie affirmait réaliser un projet pilote dont l'objectif était d'instaurer un processus de suivi qui tiendrait compte de l'aspect coûts-avantages.

15.27 Nous avons constaté que, maintenant, la Régie exerce un suivi régulier des rejets des demandes de paiement pour les médecins, les optométristes et les dentistes; cependant, ce n'est pas encore le cas pour les médicaments et pour les services rendus hors Québec.

15.28 Par ailleurs, pour obtenir un paiement de la Régie, les professionnels de la santé doivent inscrire sur leur demande le numéro d'assurance-maladie du bénéficiaire en cause. Depuis 1985, la Régie leur fournit les règles de composition du numéro d'assurance-maladie. Selon nous, cette pratique affaiblissait les contrôles administratifs de la Régie dans la mesure où elle payait les demandes de paiement concernant des médicaments pour des bénéficiaires non inscrits à ses fichiers.

15.29 Maintenant, la Régie ne paie plus les professionnels de la santé si le numéro d'assurance-maladie paraissant sur toute demande de paiement n'est pas déjà inscrit à son fichier des bénéficiaires.

f. Services à la clientèle

15.30 La Régie a mis en place des moyens efficaces pour payer promptement les professionnels de la santé et les bénéficiaires.

15

15.31 Elle payait les professionnels de la santé plus rapidement que dans les délais prévus aux ententes. Nous avions recommandé qu'elle justifie l'à-propos économique d'une telle pratique. La Régie considérait alors qu'elle recevait suffisamment de bénéfices pour justifier cette politique.

15.32 La Régie renforce cette année son opinion en affirmant que les résultats d'une analyse réalisée en 1988-1989 démontrent que les économies réalisées sur les opérations de saisie des demandes de paiement des professionnels de la santé font plus que compenser pour les coûts additionnels entraînés par leur paiement plus hâtif.

15.33 Par ailleurs, nous avions noté, en 1987, que la Régie ne répondait pas à toutes les tentatives d'appel téléphonique des dispensateurs de services assurés et des bénéficiaires. De plus, le nombre des dépliants sur ses divers programmes avait été réduit de sorte que la Régie ne rejoignait ainsi qu'une partie restreinte de la population. Cependant, la Régie affirmait que la population était tout aussi bien informée des services couverts par le Régime, grâce à ses autres moyens de communication.

15.34 Nous avions recommandé à la Régie d'évaluer l'efficacité de ses communications. La Régie a complété deux études, l'une portant sur les causes à l'origine des demandes de renseignements et l'autre portant sur un projet pilote de répondeur téléphonique réalisé en collaboration avec le ministère des Communications. Elle travaille présentement à l'actualisation des recommandations contenues dans ces deux études.

g. Administration des ressources

15.35 La Régie s'était dotée d'outils favorisant la gestion rationnelle de ses ressources et une planification adéquate de ses activités. Nous avions cependant constaté certaines lacunes ayant trait, entre autres, à la gestion de son espace administratif et à l'analyse de la performance de ses systèmes informatiques. La Régie avait retardé l'amélioration de certains systèmes administratifs en raison de restrictions budgétaires, mais sans avoir évalué les économies possibles que la réalisation de ces projets aurait entraînées dans le coût des programmes. Pour la Régie, ces projets ne pouvaient produire de réduction du coût des programmes.

15.36 Nous avions recommandé à la Régie de corriger ces lacunes. Elle considère que son éventuel plan directeur sur l'évaluation et la vérification des programmes permettra de faire le lien entre ses systèmes administratifs et le coût des programmes.

Remarques et commentaires

Suivi des recommandations d'une vérification d'envergure gouvernementale sur la gestion de la trésorerie au gouvernement du Québec

Aperçu général

15.37 Nous avons publié, dans notre Rapport du 31 mars 1986 (p. 113-131), les résultats d'une étude de la gestion de la trésorerie au gouvernement du Québec. Cette étude avait alors porté sur les opérations gouvernementales exerçant un impact sur le Fonds consolidé du revenu.

15.38 Les mouvements de fonds, les ententes avec les institutions financières, les opérations sur les marchés monétaires et les marchés de change ainsi que celles liées à l'émission de la dette à long terme du Gouvernement, libellée en devises étrangères, avaient fait l'objet de notre examen. Les politiques administratives, les pratiques, les transactions financières et les mécanismes de planification et de contrôle de trésorerie du ministère des Finances ainsi que la réglementation du Conseil du trésor en cette matière avaient aussi été examinés.

15.39 Notre vérification visait à nous assurer que les gestionnaires tenaient suffisamment compte de l'économie et de l'efficience dans la gestion de la trésorerie.

Mandat

15.40 Cette année, nous avons effectué uniquement un suivi de nos recommandations de 1986. Nous avons examiné, le cas échéant, les correctifs apportés et leur à-propos.

Résultats d'ensemble de notre suivi

15.41 Nous avions constaté, lors de notre étude de 1985-1986, que le partage des responsabilités entre les divers intervenants au processus garantissait l'exécution régulière des opérations liées à la trésorerie. Par contre, l'absence d'une structure formelle de coordination et de suivi systématique des activités de trésorerie décentralisées dans les ministères pouvait occasionner des manquements au respect des politiques et des règles de gestion.

15.42 Nous avions également constaté que la réglementation du Conseil du trésor était muette sur des aspects importants de la gestion de la trésorerie et laissait une grande latitude aux ministères quant à son application.

15.43 Enfin, les gestionnaires des ministères ne tenaient pas suffisamment compte des éléments de gestion de la trésorerie dans leurs décisions courantes, dont celles affectant les coûts de la ressource financière.

15.44 Notre étude nous avait permis de conclure que le Gouvernement pouvait réaliser d'importantes économies annuellement en améliorant la gestion de ses différentes activités de trésorerie.

15.45 Cette année, nous avons constaté que les correctifs apportés démontrent un souci d'amélioration de la part des responsables de la gestion de la trésorerie.

Résultats détaillés de notre suivi

a. Coordination des différentes activités de trésorerie

15.46 Les responsabilités en matière de gestion de la trésorerie du Gouvernement sont partagées entre plusieurs intervenants. Bien que la Loi sur l'administration financière

(L.R.Q., chapitre A-6 et modifications) confie au ministère des Finances un rôle déterminant dans la gestion des affaires financières du Gouvernement, il n'exerçait pas de contrôle systématique des opérations de trésorerie déléguées aux ministères. Le succès des interventions ponctuelles du ministère des Finances dépendait de la collaboration des autres ministères.

15.47 Nous avions alors recommandé que des mesures soient prises afin d'assurer une coordination mieux structurée des différentes activités de trésorerie et un contrôle systématique de celles confiées aux ministères autres que le ministère des Finances.

15.48 Lors de notre suivi, nous avons constaté que les ministères du Revenu et des Finances avaient convenu de plusieurs mesures pour accélérer le dépôt des recettes. De plus, un nouveau Règlement sur l'administration des revenus et des recettes du Gouvernement, adopté par le Conseil du trésor en octobre 1990, confie de façon plus claire au ministère des Finances des responsabilités de superviseur et de coordonnateur de prévision et de suivi budgétaires des revenus et des recettes, et de révision des tarifs exigibles.

b. Règlement et directive du Conseil du trésor sur la gestion de la trésorerie

15.49 Nous avions observé que l'application du règlement, souvent imprécis, sur l'administration des revenus et des recettes et de la directive sur les prévisions de dépenses et déboursés du Gouvernement, laissait une grande discrétion aux ministères. Ce règlement stipulait, par exemple, que les recettes devaient être déposées « le plus tôt possible », au lieu de préciser des délais maximaux. La directive ne comprenait pas non plus de lignes directrices, notamment sur les calendriers des déboursés occasionnés par les programmes.

15

15.50 Nous avions recommandé au Conseil du trésor de préciser son règlement et sa directive afin d'encadrer davantage la conduite des activités de trésorerie dans les ministères. Le Conseil du trésor nous avait alors répondu qu'il était à réviser le Règlement sur l'administration des revenus et des recettes.

15.51 Depuis, le Conseil du trésor a consulté plusieurs intervenants et a adopté en octobre dernier un nouveau règlement. La directive, quant à elle, n'a pas été précisée.

c. Encaissement des recettes

Encaissement des recettes au ministère du Revenu

15.52 Le ministère du Revenu est responsable de la perception des impôts et de taxes diverses, des cotisations au Régime de rentes du Québec et des contributions des employeurs au Fonds des services de santé. En 1985-1986, il encaissait lui-même près de 80 p. cent de ces recettes; le solde était perçu par des institutions financières.

15.53 Le ministère du Revenu avait fixé des objectifs pour le dépôt des recettes. Cependant, nous avions constaté qu'il n'avait pas pris de moyens lui permettant de s'assurer de l'atteinte régulière de ces objectifs. Également, ces objectifs n'étaient pas atteints pour le dépôt des remises de 50 000 $ et plus la journée même de leur réception, car le courrier reçu n'était pas dépouillé quotidiennement.

15.54 Par ailleurs, nous avions observé un délai moyen de 3,62 jours ouvrables entre la date de réception, au ministère du Revenu, des versements effectués par des mandatai-

res et des contribuables et leur dépôt. Ce délai ne dépassait pas en général ceux décrits dans les objectifs du Ministère. Toutefois, nous avions fait remarquer que ce délai nous paraissait trop long et ne respectait pas les pratiques d'une saine gestion de la trésorerie. Nous avions évalué que le délai mis à déposer les recettes coûtait annuellement 12 M$ en intérêts.

15.55 Nous avions recommandé au ministère du Revenu de revoir ses objectifs opérationnels et de s'assurer de façon systématique de leur atteinte. Nous lui avions aussi recommandé de prendre des mesures pour accélérer le dépouillement de son courrier et pour garantir le dépôt des versements dans de meilleurs délais.

15.56 À la suite de nos commentaires, le Ministère nous avait signalé qu'une meilleure utilisation de ses ressources, alliée à la refonte de certains systèmes, permettraient de réduire les délais d'encaissement. Des objectifs ont alors également été modifiés: ainsi, les remises de 25 000 $ et plus, repérées dans le courrier avant 14 h 00, seraient déposées le jour même. Le Ministère a pris des mesures efficaces pour accélérer le dépouillement de son courrier; les équipes de travail entrent plus tôt le matin et, dans les périodes de pointe, des équipes supplémentaires sont formées. Des ententes avec les institutions financières permettent le dépôt de recettes à des heures plus tardives.

15.57 Le Ministère s'est doté dernièrement de moyens lui permettant de s'assurer de façon systématique de l'atteinte de ses objectifs pour le dépôt de ses recettes. Cependant, ces moyens ne sont implantés que pour la région de Québec et non pour celle de Montréal.

15.58 Le processus d'encaissement du Ministère requiert cependant toujours que la formule de remise accompagnant le versement du contribuable ou du mandataire soit dûment remplie avant que ne soit déposée la recette qui l'accompagne, ce qui occasionne des retards. Le Ministère tentera d'accélérer le processus en le modifiant lors de la refonte de ses systèmes.

15

Délais accordés par le ministère du Revenu aux contribuables et aux mandataires pour leurs remises fiscales

15.59 Les lois fiscales précisent des dates limites pour le versement des sommes dues par les contribuables ou les mandataires du Ministère. Ces lois prévoient également que le ministre du Revenu peut accorder des délais additionnels avant d'imposer des intérêts et des pénalités aux retardataires.

15.60 En 1986, le Ministère se prévalait régulièrement de cette discrétion légale pour tolérer des délais additionnels, ce qui avait pour effet de priver le Gouvernement de plusieurs millions de dollars par année en intérêts. Nous avions demandé au Ministère de réévaluer l'à-propos des délais supplémentaires accordés en considérant les répercussions financières de ceux-ci sur la trésorerie du Gouvernement.

15.61 Le Ministère s'est dit d'accord, de façon générale, avec notre commentaire, mais nous avons constaté de nouveau, cette année, que cette tolérance existe toujours.

> *Commentaire du ministère du Revenu*: **« Encaissement des recettes au ministère du Revenu.** *Le Ministère s'est doté, au cours de l'année 1989, d'un outil structuré de gestion des délais lui permettant de s'assurer de l'atteinte de ses objectifs opérationnels sur le dépôt de ses recettes. Cet outil a d'abord été instauré à titre de projet pilote au bureau de Québec avant d'être définitivement implanté. Le Ministère a décidé d'attendre l'implantation de la refonte des principaux systèmes administratifs avant de l'instaurer au bureau de Montréal.*

« En ce qui concerne le processus d'encaissement qui requiert le formulaire de remise dûment rempli pour procéder au dépôt de la recette, l'instauration prochaine du projet « Tenir les comptes » dans le cadre de la refonte permettra au Ministère d'encaisser immédiatement les chèques dont les formulaires de remise sont incomplets ou erronés et accélérer ainsi l'encaissement de ses recettes.

« Délais accordés par le ministère du Revenu aux contribuables et aux mandataires pour leurs remises fiscales. *Il est vrai qu'à la faveur de certaines tolérances administratives, des contribuables bénéficient de délais plus longs que ceux prévus aux lois fiscales. L'utilisation de ces tolérances découle du vieillissement des équipements du Ministère et des compressions d'effectifs subies au cours des dix dernières années. Dans les conditions actuelles, ces tolérances permettent d'éviter l'engorgement des opérations et de maintenir à un niveau acceptable la qualité des services à la clientèle. »*

d. Décaissement des fonds

15.62 Une partie des déboursés du Gouvernement s'effectue à des dates déterminées par des lois, règlements, contrats et conventions, laissant ainsi peu de marge de manoeuvre quant au moment de leur paiement. Cependant, la plus grande partie des déboursés s'effectue au moment où le Gouvernement le décide.

15.63 Nous avions constaté, lors de notre vérification de 1985-1986, que les pratiques de paiement aux fournisseurs du Gouvernement étaient satisfaisantes. Par contre, les politiques et les pratiques visant le décaissement des subventions accordées annuellement démontraient des lacunes.

Commissions scolaires

15

15.64 Nous avions constaté que le versement des subventions ne tenait pas compte des besoins réels de liquidités des commissions scolaires, les obligeant à combler ces besoins par des emprunts temporaires auprès d'institutions financières, à un taux d'intérêt supérieur de 1 p. cent à celui consenti au Gouvernement. Les intérêts sur les emprunts temporaires étant remboursés par le Gouvernement, celui-ci encourait ainsi des déboursés additionnels.

15.65 Nous avions alors recommandé au ministère de l'Éducation d'élaborer des politiques qui tiennent compte des besoins de trésorerie des commissions scolaires.

15.66 Dans son commentaire, le Ministère s'était montré d'accord pour accélérer le versement des subventions aux commissions scolaires, dans le but de diminuer au strict minimum leurs besoins en trésorerie et d'amenuiser ainsi le coût des intérêts des emprunts.

15.67 Pourtant, nous avons observé, cette année, que la situation est demeurée inchangée. Les subventions aux commissions scolaires ne sont toujours pas versées en fonction des besoins de liquidités des commissions scolaires.

Commentaire du ministère de l'Éducation: « Le Ministère nous informe que « des échanges ont lieu présentement sur le sujet entre les représentants du ministère de l'Éducation et ceux du ministère des Finances afin d'évaluer l'opportunité de revoir les politiques gouvernementales de versement de subvention aux commissions scolaires. Si des modifications étaient retenues, elles seraient probablement mises en vigueur au cours de l'année budgétaire 1991-1992, en autant que, le Gouvernement assure la disponibilité des sommes nécessaires à cette fin, ce qui malheureusement n'a pas été le cas jusqu'à aujourd'hui. »

Collèges d'enseignement général et professionnel

15.68 Les politiques de financement du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science avaient permis aux collèges d'enseignement général et professionnel d'accumuler des excédents de liquidité importants. Ces mêmes politiques prévoyaient le paiement, par le Gouvernement, d'un intérêt sur ces surplus accumulés. Or, cet intérêt était supérieur à celui obtenu par le Gouvernement sur ses placements temporaires.

15.69 Nous avions alors recommandé au ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science de s'assurer que les intérêts ainsi payés n'excèdent pas ceux obtenus sur ses propres placements temporaires et que le versement des subventions tienne davantage compte des besoins de trésorerie des collèges. Le Ministère avait souscrit d'emblée à nos recommandations.

15.70 Cette année, nous avons remarqué que le Ministère avait tenu compte de nos recommandations sur le versement des subventions aux collèges d'enseignement général et professionnel et qu'il ne payait plus, depuis 1987-1988, d'intérêt sur leur surplus accumulés.

e. Gestion des surplus ou des déficits de l'encaisse

15.71 Au Gouvernement, les variations de l'encaisse sont importantes et nécessitent plusieurs opérations pour y maintenir un solde suffisant. Le ministère des Finances transige régulièrement à court terme sur les marchés financiers; il a donc institué, à cette fin, une Direction des opérations de trésorerie.

15.72 Nous avions constaté que les prévisions de caisse mensuelles et quotidiennes étaient transmises en retard à cette Direction, soit quatre ou cinq jours après le début de chaque mois. À la suite de notre recommandation, le ministère des Finances a corrigé cette situation. Maintenant, ces prévisions sont transmises en temps opportun.

f. Gestion des opérations sur les marchés financiers

15.73 Les opérations sur les marchés financiers ont été développées au fur et à mesure des besoins et en fonction du niveau des activités de financement du Gouvernement.

Opérations sur les marchés monétaires et les marchés de change

15.74 Nous avions constaté qu'aucun procédé formel et structuré n'encadrait les opérations gouvernementales sur les marchés monétaires et les marchés de change, bien que ces opérations aient produit plusieurs millions de dollars en revenus d'intérêts en 1985-1986 sur les excédents temporaires de caisse.

15.75 Le ministère des Finances ne disposait pas, non plus, d'un système complet permettant la production d'informations de gestion structurées et adéquates pour suivre les diverses transactions sur les marchés monétaires et les marchés de change, en contrôler l'exécution et en évaluer les résultats.

15.76 Tel qu'il avait déjà été planifié de le faire et conformément à nos recommandations, le ministère des Finances s'est doté de procédés pour encadrer la gestion de ses activités sur les marchés monétaires et les marchés de change et il a pris des moyens pour guider la prise de décision et permettre l'évaluation de la performance des opérations dans ces domaines.

Opérations de financement à long terme en devises étrangères

15.77 Le ministère des Finances transige sur les marchés financiers étrangers pour combler ses besoins de financement à long terme. Lors de notre étude, en 1985-1986, nous avions constaté que le Ministère n'avait protégé qu'une faible proportion des sommes empruntées à l'étranger contre le risque d'une hausse importante de la valeur des devises étrangères dans lesquelles sont effectués ces emprunts.

15.78 De plus, l'accroissement des activités sur ces marchés n'avait pas été accompagné d'une augmentation proportionnelle des ressources humaines spécialisées pour exploiter pleinement les possibilités de ces marchés.

15.79 Malgré certains efforts, le Ministère ne possédait pas, non plus, l'information de gestion nécessaire au suivi et au contrôle des transactions et à l'évaluation des résultats.

15.80 Finalement, bien qu'un certain nombre de politiques aient été adoptées pour encadrer les opérations, celles-ci étaient incomplètes, documentées de façon non adéquate; de plus, elles n'avaient pas été préparées ni approuvées formellement.

15.81 Cette année, nous avons constaté que le Gouvernement protège encore la même proportion de sa dette à long terme libellée en devises étrangères. Toutefois, en haussant la proportion de sa dette en devises canadiennes de 67 à 72 p. cent au 31 mars 1990, il diminue ainsi les risques inhérents à la fluctuation du taux de change.

15.82 Nous avons aussi remarqué que l'évaluation des risques financiers effectuée par le ministère des Finances a été améliorée par l'élaboration d'un modèle de portefeuille servant d'outil de base pour la gestion du stock de la dette et la planification des nouveaux emprunts. Une réorganisation administrative a par ailleurs permis l'embauche de nouvelles ressources humaines spécialisées dans le domaine. Enfin, en octobre 1989 et en mars 1990, le Ministère s'est doté de nouvelles politiques sur les emprunts et les placements temporaires et sur les transactions en devises étrangères.

15

g. Autres sujets connexes

Rapprochement bancaire

15.83 Le rapprochement bancaire consiste à repérer, parmi les chèques émis, ceux qui ont été encaissés par les bénéficiaires. Le ministère des Finances avait entrepris, lors de notre étude, le transfert des opérations de rapprochement bancaire aux institutions financières avec lesquelles il avait des ententes.

15.84 Nous avions alors recommandé de poursuivre les efforts entrepris et avons constaté, cette année, que 99,7 p. cent des opérations de rapprochement bancaire de l'année financière 1989-1990 ont été confiées à ces institutions.

Respect des ententes sur les services bancaires

15.85 Contrairement à ce que prévoyaient les ententes en vigueur lors de notre vérification de 1985-1986, les institutions financières ne portaient pas toujours au compte du Gouvernement, la journée même de leur dépôt, les recettes fiscales déposées par les mandataires du ministère du Revenu. Ainsi, le Gouvernement ne profitait pas en temps opportun des sommes qui lui appartenaient.

15.86 Le ministère des Finances était d'accord avec notre recommandation à l'effet qu'il s'assure, de façon systématique, que les remises fiscales soient créditées au compte du Gouvernement la journée même de leur dépôt.

15.87 Cette année, le ministère des Finances nous informe que la refonte des systèmes du ministère du Revenu permettra de facturer les institutions financières qui tardent à porter au compte du Gouvernement les remises des mandataires qu'ils encaissent. Les ministères des Finances et du Revenu nous font part qu'ils effectuent, entre-temps, des sondages sur le dépôt de ces recettes fiscales et adressent, le cas échéant, des réclamations aux établissements pris en défaut.

Remarques et commentaires

Examen des documents d'information financière déposés à l'Assemblée nationale

Mandat

16.1 Le législateur s'est donné plusieurs moyens pour favoriser le contrôle parlementaire sur la gestion des fonds et autres biens publics. L'un de ces moyens est la présentation par le Gouvernement de certains documents d'information financière à l'Assemblée nationale.

16.2 La Loi sur le vérificateur général, à l'article 43.2°, prévoit l'examen de ces documents par celui-ci quant à leur forme et contenu, aux fins de faire, dans son Rapport annuel, les commentaires qu'il juge appropriés sur leur utilité comme moyen de surveillance par l'Assemblée nationale.

16.3 Dans le cadre de ses travaux de l'année financière terminée le 31 mars 1990, le vérificateur général a fait un examen des documents d'information financière concernant le budget des dépenses (allocation des ressources) du Gouvernement et ceux relatifs à la reddition de comptes de ce dernier.

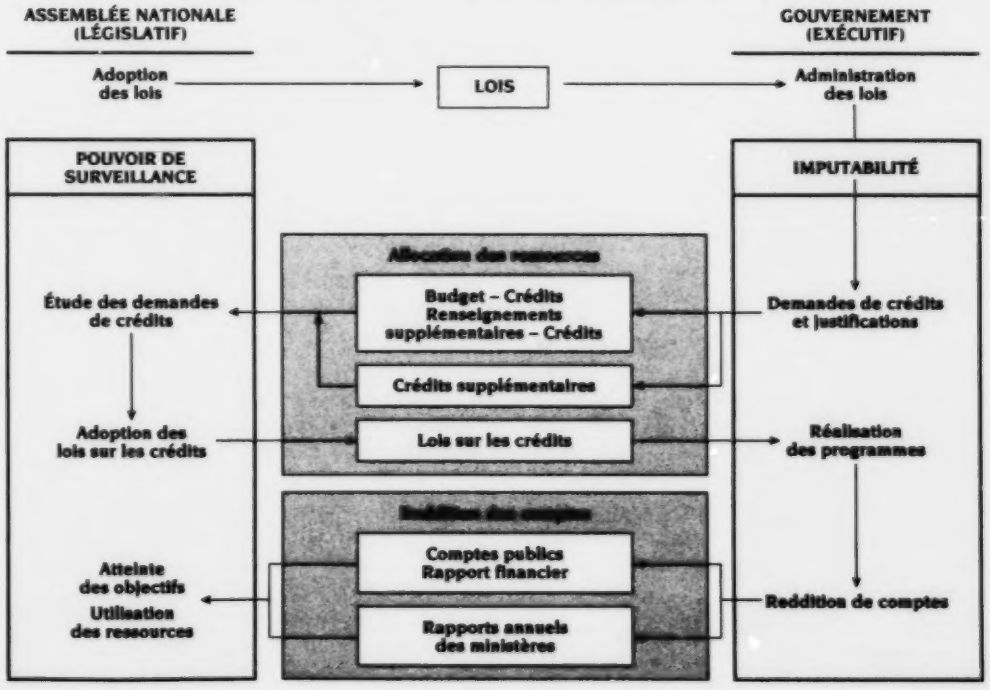
16.4 Afin de mieux saisir la raison d'être des documents examinés, il importe de rappeler le cycle de fonctionnement de l'Administration publique.

Cycle de fonctionnement de l'Administration publique

16.5 L'Assemblée nationale adopte des lois et en confie l'administration au Gouvernement. Elle lui alloue annuellement ou de façon statutaire les crédits nécessaires à la réalisation de ses programmes et exerce en conséquence une surveillance sur ses actions; le Gouvernement lui en est imputable.

16.6 Le tableau suivant résume les rôles respectifs de l'Assemblée nationale et du Gouvernement ainsi que les différentes grandes étapes du cycle de fonctionnement de l'Administration publique.

CYCLE DE FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE



16.7 Le Conseil du trésor est le maître d'oeuvre de la préparation des prévisions budgétaires du Gouvernement. Pour s'acquitter de cette tâche, il doit obtenir de nombreuses informations des ministères et organismes concernés.

16.8 Les prévisions de dépenses, réparties dans 158 programmes en 1989-1990, paraissent dans le document intitulé **Budget - Crédits** (généralement appelé Livre des crédits). Un autre document, **Renseignements supplémentaires - Crédits**, fournit des informations sur les orientations et les priorités du Gouvernement et des explications par programme sur les variations entre le budget de l'année courante et les dépenses probables de l'année précédente. Ces deux documents, ainsi que celui pour les crédits supplémentaires sont identifiés sous l'expression « documents budgétaires » dans le texte de ce rapport.

16.9 Le financement nécessaire à l'administration de certaines lois est prévu dans ces lois et, en conséquence, les crédits afférents n'ont pas à être votés annuellement. Les crédits attribués sont alors qualifiés de statutaires ou de permanents. Ils paraissent dans le Livre des crédits à titre informatif. Les autres crédits doivent faire l'objet d'une approbation annuelle, par programme, laquelle donne lieu à l'adoption de la Loi sur les crédits.

16.10 L'adoption de la Loi sur les crédits est précédée de l'étude des crédits par l'Assemblée nationale en commission plénière et en commissions parlementaires. Ces dernières commissions effectuent leurs travaux de législation et de contrôle à l'intérieur des secteurs d'activité qui leur sont attribués. Lors de l'étude des crédits, les ministères et les organismes dont le budget est voté à l'Assemblée nationale, sont appelés à fournir des renseignements utiles à l'analyse de leurs demandes budgétaires.

16.11 En cours d'année financière, à la suite de la présentation par le Gouvernement d'une demande de **Crédits supplémentaires**, l'Assemblée nationale peut adopter de nouvelles lois pour augmenter les crédits préalablement accordés. Pour étudier ces demandes de crédits supplémentaires, elle se réunit en commission plénière.

16

16.12 Lors de l'adoption du budget initial, pour l'année financière 1989-1990, l'Assemblée nationale a voté des crédits pour un montant de 24,6 milliards de dollars. En plus de ce montant, le budget indiquait des crédits permanents de 8,7 milliards de dollars. En cours d'année, 3 demandes de crédits supplémentaires sont venus augmenter les crédits alloués d'une somme de 1 milliard de dollars, portant ceux-ci à un total de 34,3 milliards de dollars.

16.13 Le **Discours sur le budget**, pour sa part, traite surtout des politiques économiques et fiscales du Gouvernement et indique les mesures que celui-ci entend présenter à l'Assemblée nationale pour obtenir les fonds nécessaires au financement de ses activités. Il est aussi fréquent que le Gouvernement apporte, à cette occasion, des modifications aux prévisions budgétaires initiales qu'il a présentées dans le Livre des crédits.

16.14 En plus de satisfaire aux moyens de contrôle et de suivi utilisés par l'Assemblée nationale en cours d'année, comme lors des périodes de questions à l'Assemblée, le Gouvernement doit rendre compte de l'atteinte des objectifs des programmes mis en oeuvre par les ministères et organismes et de l'utilisation conforme des fonds et autres biens publics mis à sa disposition. Selon la Loi sur l'administration financière (L.R.Q., chapitre A-6 et modifications), le ministre des Finances doit préparer les **Comptes publics** aussitôt que possible après la fin de chaque année financière et les déposer à l'Assemblée nationale. Ce document comporte, entre autres, les états financiers du Gouvernement et, pour chaque ministère, le détail des crédits et dépenses ainsi que la

« liste des fournisseurs et bénéficiaires par catégorie » selon les paramètres énoncés dans le volume II des **Comptes publics**.

16.15 Le Gouvernement produit aussi le **Rapport financier**. Cette publication comprend l'essentiel des états financiers du Gouvernement avec, en plus, certaines statistiques financières et budgétaires des 10 dernières années.

16.16 Enfin, la loi constitutive de chaque ministère et de certains organismes prévoit le dépôt à l'Assemblée nationale d'un **Rapport annuel** de leurs activités. Généralement, ce document présente la description du mandat du ministère ou de l'organisme, les gestes posés et à venir, la structure administrative, les lois et règlements administrés, les ressources financières utilisées ainsi que des données sur les ressources humaines.

Portée de l'examen

16.17 Le but de notre examen était de nous assurer que l'information présentée dans les documents déposés à l'Assemblée nationale pour l'allocation des ressources est de qualité et de quantité telles qu'elle puisse permettre à l'utilisateur de connaître avec suffisamment de précision à quoi serviront les fonds publics et comment ils seront utilisés. Cet examen visait aussi à nous assurer qu'une reddition de comptes appropriée sur l'atteinte des objectifs et la performance du Gouvernement est favorisée par cette même information.

16.18 Notre examen n'avait cependant pas pour but de vérifier le cadre législatif de l'allocation des ressources et de la reddition de comptes, ni l'exactitude des données présentées dans les différents documents. Nous n'avons pas non plus cherché à porter un jugement sur le processus budgétaire, ni sur le travail des parlementaires ou sur les moyens d'analyse des renseignements contenus aux documents d'information financière.

16.19 La qualité de l'information contenue dans les documents d'allocation des ressources et de reddition de comptes a été évaluée à l'aide de critères présentés dans les constatations détaillées plus loin dans ce rapport. Pour déterminer la nature et la portée des informations à inclure dans ces documents, c'est-à-dire pour préciser le critère d'intégralité, nous avons utilisé les principes sous-tendant le système de planification, programmation et budgétisation (PPB) adopté par le Conseil du trésor en 1970 et ayant servi à déterminer la structure budgétaire encore en usage actuellement. Nous avons actualisé ces principes à l'aide, principalement, d'un travail de recherche effectué par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée et portant sur la communication de l'information sur l'efficacité dans le secteur public. L'étude des résultats de cette recherche nous a permis de constater que les renseignements à inclure dans les documents examinés sont, à l'exception de certaines nouvelles exigences d'information mentionnées dans les constatations détaillées, essentiellement de même nature et même portée que ceux prévus par le système PPB.

16.20 Notre examen a porté sur la forme et le contenu des documents suivants:

— Pour le budget des dépenses de l'année financière 1989-1990:

- Budget - Crédits (Livre des crédits);
- Renseignements supplémentaires - Crédits;
- Crédits supplémentaires #1, #2 et #3.

— Pour la reddition de comptes de l'année financière 1988-1989:

- Comptes publics, volumes I, II et III;
- Rapport financier;
- Rapports annuels d'activités des ministères et organismes.

16.21 Le **Discours sur le budget** a été considéré dans notre examen pour les modifications apportées aux prévisions initiales de dépenses. Nous ne formulons pas de constatations sur la forme et le contenu de ce document.

16.22 Notre examen devait tenir compte des principales catégories de dépenses comme les dépenses en capital, de fonctionnement et de transfert à des bénéficiaires. À cet effet, nous avons examiné plus particulièrement l'information relative à l'allocation des ressources et à la reddition de comptes pour cinq ministères et pour un organisme. Le total des budgets de ces ministères et de cet organisme représente 45 p. cent du budget du Gouvernement.

16.23 Nous avons aussi examiné certains comptes rendus de débats en commission plénière et en commissions parlementaires ainsi que les informations fournies comme suite à des demandes de l'Opposition officielle au Gouvernement dans le cadre de l'étude des crédits. Les informations échangées entre les ministères et organismes du Gouvernement et le Conseil du trésor pour la préparation du budget, obtenues des ministères sélectionnés, ont aussi fait l'objet de nos travaux afin de nous assurer que les renseignements susceptibles d'être inclus dans les documents examinés étaient disponibles dans l'appareil gouvernemental.

16.24 À des fins de comparaison, nous avons examiné les documents budgétaires des gouvernements suivants: le Canada, la Colombie Britannique, le Manitoba, l'Ontario, le Nouveau-Brunswick et la ville de Montréal.

Constatation générale

16

16.25 La qualité de l'information fournie aux membres de l'Assemblée nationale, telle que présentée dans les seuls documents budgétaires et dans ceux de reddition de comptes, est insuffisante à cause principalement des déficiences observées quant à son intégralité.

16.26 Ainsi, le contenu de ces documents budgétaires porte surtout sur les ressources financières requises pour la réalisation des programmes. (Voir en annexe à ce chapitre un exemple d'information tiré du Livre des crédits).

16.27 Ces documents ne contiennent que très peu d'information sur les actions envisagées pour la réalisation des programmes, ainsi que sur la nature et la qualité des biens et des services à produire. En outre, les objectifs des programmes ne comportent pas d'éléments mesurables et ne sont habituellement pas supportés par un énoncé des besoins à satisfaire. Toutefois, il est à noter que pour l'ensemble des dépenses du Gouvernement, des éléments comme le niveau de croissance prévu des crédits par rapport au produit intérieur brut ou au taux d'inflation permettent de mesurer l'atteinte des objectifs globaux de la politique budgétaire du Gouvernement en matière de dépenses.

16.28 La forme et le contenu des documents budgétaires du gouvernement du Québec, eu égard aux informations qu'ils fournissent sur les ressources financières requises pour la réalisation des programmes, soutiennent la comparaison avec ceux des six autres gouvernements au Canada que nous avons sélectionnés à cette fin. Cependant, les

documents de trois de ces gouvernements présentent, à des degrés divers, plus de renseignements sur la mise en oeuvre des programmes, la production de biens et de services et la mesure de l'efficience.

16.29 Pour ce qui est des documents de reddition de comptes, nous y retrouvons essentiellement les mêmes déficiences que pour les documents d'allocation des ressources, soit le manque d'informations sur les objectifs des programmes, sur leur mise en oeuvre ainsi que sur les biens et les services produits.

16.30 Notre constatation sur l'intégralité de l'information ne prend pas en compte l'information fournie aux parlementaires de façon ponctuelle lors de la tenue des commissions parlementaires ni les réponses écrites fournies comme suite aux questions de l'Opposition officielle, présentées également par écrit, avant la tenue des commissions parlementaires.

Constatations détaillées

16.31 L'information fournie aux parlementaires est jugée utile, quant à sa forme, si elle est accessible et compréhensible et, quant à son contenu, si elle est pertinente, intégrale, cohérente et comparable.

Forme des documents

Accessibilité

16.32 Les informations doivent être présentées de façon à ce que toutes les données pertinentes puissent se retrouver facilement et être disponibles au moment opportun pour l'approbation des crédits et pour une reddition de comptes la plus utile possible.

16.33 Considérant le volume restreint des informations fournies et la structure de présentation par ministère dans les documents budgétaires, les renseignements sont généralement accessibles. Bien que le volume de données contenues dans les **Comptes publics** soit plus important, leur accessibilité est facilitée par l'utilisation d'un système de référence.

16.34 Les documents budgétaires sont disponibles pour l'approbation des crédits. La publication des **Comptes publics** se fait habituellement plus de huit mois après la fin de l'année financière; les gouvernements du Canada et des autres provinces canadiennes s'accordent un délai plus court ou comparable. La parution des **Rapports annuels** d'activités que nous avons examinés s'est faite entre six et treize mois après la fin de l'année financière. La publication tardive des documents de reddition de comptes n'est pas de nature à en assurer toute l'utilité.

Compréhensibilité

16.35 Les informations doivent être présentées de façon claire, intelligible et ordonnée pour permettre aux parlementaires d'acquérir une connaissance suffisante des programmes et cela, même s'ils n'en possèdent pas une connaissance spécifique.

16.36 Les informations contenues dans les documents d'allocation des ressources et de reddition de comptes sont compréhensibles puisque le langage utilisé est clair et peu technique et que des tableaux facilitent la compréhension des informations fournies. Le

gouvernement du Québec est parmi ceux qui publient une synthèse de ses programmes. Ceux-ci sont agrégés par secteur, domaine et mission, ce qui permet ainsi d'avoir une vue d'ensemble des activités du Gouvernement.

Contenu des documents

Pertinence

16.37 Les informations fournies doivent convenir aux programmes et renseigner suffisamment les parlementaires pour éclairer leurs décisions.

16.38 L'information présentée dans les documents budgétaires et de reddition de comptes est pertinente, puisqu'elle porte sur les orientations budgétaires du Gouvernement, les objectifs des programmes et les ressources utilisées.

Intégralité

16.39 Les documents d'allocation des ressources et de reddition de comptes, pour être jugés intégraux en soi, doivent contenir toute l'information pertinente. Les parlementaires ne devraient pas avoir à la demander ou à se référer à d'autres sources de renseignements. Cette information sera pertinente pour les parlementaires si elle leur permet de connaître avec précision à quoi servent les fonds publics, comment ils sont utilisés et de quelle façon sont mesurées l'atteinte des objectifs des programmes et l'utilisation optimale des ressources. Les documents doivent donc, à tout le moins, renseigner suffisamment sur les objectifs des programmes et les besoins à satisfaire, sur les moyens mis en oeuvre, la production de biens et de services et sur les ressources nécessaires à la réalisation des activités et cela, lors de l'allocation des ressources et lors de la reddition de comptes.

16

16.40 Nous avons constaté que, sous ces différents aspects, l'information contenue dans ces documents n'est pas complète, ni pour les fins de l'allocation des ressources, ni pour celles de la reddition de comptes.

a. Allocation des ressources

16.41 Dans les documents budgétaires, les objectifs de programmes ne sont habituellement pas explicites et ne proposent pas d'éléments permettant d'en mesurer l'atteinte. Les besoins à satisfaire et les clientèles visées sont rarement précisés; lorsque c'est le cas, ils ne sont pas mesurés et ils ne sont déterminés que pour une partie du total des crédits alloués à chacun des programmes concernés. Enfin, on n'y retrouve pas une description des conditions d'admissibilité aux programmes, le cas échéant.

16.42 Il n'est pas possible de connaître avec précision à quoi serviront les fonds publics à partir des énoncés généraux dans la description des objectifs des programmes. De plus, le manque d'éléments quantifiables ne permet pas à l'usager de savoir comment le Gouvernement mesurera l'atteinte des objectifs. Le tableau suivant illustre ces constatations:

Énoncés généraux dans les objectifs des programmes et manque d'éléments quantifiables

Ministère de la Santé et des Services sociaux

Services des centres hospitaliers de courte durée (Programme 3)

« Ce programme vise à rendre accessibles aux malades les soins de courte durée que requiert leur état; il vise également à assurer les activités de dépistage et de prévention. »

Services des centres d'accueil d'hébergement et des centres hospitaliers de soins de longue durée (Programme 6)

« Ce programme vise à procurer des services de soins prolongés et l'hébergement aux adultes et personnes âgées dont l'état le requiert. »

Ministère des Transports

Conservation du réseau routier (Programme 4)

« Ce programme vise à maintenir la qualité du réseau routier. »

(Source: Budget 1989-1990 - Crédits, pages 26-4, 26-7 et 29-5)

16.43 La portée de termes tels que accessibilité, soins de courte durée et soins prolongés, et qualité du réseau routier, n'est pas précisée. L'accessibilité se mesure-t-elle en temps, est-elle fonction du territoire? La qualité du réseau routier est-elle liée aux aspects physiques des routes ou aux caractéristiques de sécurité ou d'environnement?

16.44 Pour ce qui est des moyens mis en oeuvre et de la production de biens et de services, les documents budgétaires ne fournissent pas d'information sur la structure administrative responsable de la réalisation des programmes, ni de mesures de production de biens ou de services, comme le nombre de kilomètres de routes que l'on prévoit construire, le volume d'achats prévus, etc.

16.45 Enfin, les programmes et les éléments de programmes sont rarement décomposés en activités. Lorsque de telles activités sont présentées, la liste de celles-ci n'est pas toujours exhaustive. Les ressources nécessaires à leur réalisation sont rarement précisées, ce qui empêche de les concilier avec le total des crédits alloués au programme ou à l'élément de programme, comme l'indiquent les exemples ci-dessous:

Liste d'activités non exhaustive

Le budget du Programme 3 du ministère de la Santé et des Services sociaux, « Services des centres hospitaliers de courte durée », représente des affectations de crédits de plus de 5 milliards de dollars en dépenses de transfert. Les seules activités présentées sont celles mentionnées dans l'explication de l'augmentation du budget par rapport aux dépenses probables de l'année précédente; elles totalisent 165,4 millions de dollars:

	millions $
- Médecine familiale	6,0
- Plan d'action contre le SIDA	2,0
- Santé mentale	5,4
- Centres hospitaliers: pour satisfaire la demande accrue résultant du vieillissement de la population et du développement de la technologie médicale	45,2
- Service de la dette	29,3
- Régime de retraite des employés du Gouvernement et des organismes publics	60,1
- Développement de nouvelles activités	17,4
	165,4

(Source: Budget 1989-1990 - Renseignements supplémentaires, page 88)

Par ailleurs, un tableau sommaire des crédits de transfert présente, pour l'ensemble du Ministère, les catégories de récipiendaires.

(Source: Budget 1989-1990 - Crédits, page 26-11)

16

La quantité de ressources affectées à chaque activité n'est pas mentionnée

Programme 4 du ministère des Transports, « Conservation du réseau routier ».

« Ce programme vise à maintenir la qualité du réseau routier par le biais de la conservation des chaussées, l'entretien des structures, l'entretien des équipements de contrôle et de sécurité et l'entretien d'hiver... »

(Source: Budget 1989-1990 - Renseignements supplémentaires, page 94)

16.46 Les variations annuelles du budget par rapport aux dépenses probables de l'année précédente ne sont pas expliquées intégralement. À titre d'exemple, au Programme 1 du ministère des Transports, « Systèmes de transports terrestres », une variation de 53 millions de dollars est expliquée par une hausse d'environ 29 millions de dollars pour le fonctionnement des organismes de transport en commun et par une autre hausse de 13 millions de dollars pour couvrir le service de la dette de ces organismes; une somme de 11 millions de dollars demeure donc inexpliquée (Budget 1989-1990 - Renseignements supplémentaires, page 93).

16.47 L'information présentée dans les documents budgétaires du gouvernement du Québec est de même nature que celle présentée dans les documents examinés des six autres gouvernements sélectionnés pour fins de comparaison. Toutefois, trois de ces

derniers se démarquent par une information plus détaillée quant à la mise en oeuvre des programmes et la production de biens ou de services. Ils présentent systématiquement les programmes décomposés en activités, la structure administrative responsable de leur réalisation et de façon moindre, des mesures de production. À titre d'exemple, le gouvernement du Manitoba fournit les renseignements suivants sur un élément de programme: (selon notre traduction)

Information plus détaillée sur la mise en oeuvre des programmes, sur la production et ses mesures

Ameublement et fournitures de bureau

Objectif:

Minimiser les coûts généraux de gestion des fournitures par l'intermédiaire de services centralisés efficients et efficaces de distribution des fournitures aux ministères et à certaines entités du Gouvernement.

Activités:

- Conserver et fournir des fournitures d'usage courant, tels les meubles et les articles d'ameublement, les fournitures de bureau, les produits d'entretien, les uniformes et les vêtements de travail pour répondre aux besoins des ministères et de certaines entités du Gouvernement;
- Administrer un système de contrôle d'inventaire efficace et offrir des facilités d'entreposage;
- Donner des services de transport pour la cueillette ou la livraison des meubles, déménager des bureaux et distribuer des matériaux sur les sites des projets;
- Gérer un programme de disposition des biens usagés ou de réallocation des actifs à l'usage de tous les ministères;
- Offrir des services de consultation sur demande en matière de manutention, de contrôle d'inventaire et d'entreposage.

Résultats attendus:

- Un système automatisé de gestion des stocks;
- Un niveau optimal des stocks avec un taux de renouvellement de trois fois par année afin de réduire le coût des inventaires;
- Valeur prévue des stocks: 1 million de dollars;
- Ventes prévues de 146 000 articles pour un total de 4,9 millions de dollars;
- Économie sur les coûts unitaires de l'ordre de 14 à 28 p. cent en procédant par soumissions pour les achats;
- Examen de toutes les fiches de fournitures de bureau pour identifier les articles en double dont il faut disposer;
- Maintien de tous les inventaires de meubles et d'articles d'ameublement à un niveau suffisant pour pouvoir répondre immédiatement à 90 p. cent des commandes;

...

(Source: Supplementary Information for Legislative Review, 1988-1989, Estimates, Manitoba Government, page 56)

16

16.48 Enfin, deux gouvernements expliquent intégralement les variations annuelles de leur budget.

16.49 La ville de Montréal, quant à elle, explique, dans son Budget-1990, la variation de 4 230 200 $ de son Programme « Traitement des ordures ménagères » de la façon suivante:

Explication de variation annuelle		**(000 $)**
	- Modification de la structure des contremaîtres suite au transfert en régie de 20 contrats de cueillette des ordures ménagères	112,9
	- Non renouvellement de 20 contrats d'enlèvement des ordures ménagères auparavant réalisés par l'entreprise privée	(2 036,5)
	- Exécution en régie de la cueillette des ordures ménagères dans certains territoires auparavant réalisée par l'entreprise privée	2 164,5
	- Réaménagement budgétaire en vue de rapatrier la cueillette des gros morceaux et la vidange de paniers provenant des activités 3211	
	- Nettoyage et 8624 - entretien estival des installations extérieures	3 379,2
	- Poursuite du projet pilote de cueillette sélective des déchets et augmentation du nombre de territoires desservis	1 701,4
	- Construction des écrans de dissimulation et décapage de la surface du site d'enfouissement sanitaire de Rivière-des-Prairies	1 200,8
	- Revenus d'exploitation du centre de tri et d'élimination des déchets couvriront les dépenses anticipées de 1990	(3 457,5)
	- Divers et indexation	1 165,4
		4 230,2
	(Source: Budget-1990 - Ville de Montréal, page B-51)	

16.50 L'absence d'informations, dans les documents budgétaires du gouvernement du Québec, sur la mise en oeuvre des programmes et sur la production de biens et de services empêche de connaître avec davantage de précision l'utilisation qui sera faite des fonds publics et de savoir si elle le sera de façon optimale.

16.51 Par ailleurs, les documents budgétaires du gouvernement du Québec contiennent beaucoup d'informations sur les ressources financières par élément de programmes; celles-ci sont détaillées en 13 catégories de dépenses, lesquelles peuvent être regroupées en 6 supercatégories. L'exemple fourni en annexe à ce chapitre illustre cette présentation.

16.52 La structure des catégories de dépenses est toujours utilisée de la même façon, quelle que soit l'importance des fonds en cause. Ainsi, une somme de 4,5 millions de dollars pour le programme 1 du ministère des Finances (Livre des crédits, 1989-1990, page 15-2) est décomposée en 10 catégories de dépenses dans 2 éléments de programme alors qu'une autre somme de 196 millions de dollars, pour la seule catégorie 9 répartie

entre 4 éléments du programme 3 du ministère des Transports (Livre des crédits, 1989-1990, page 29-4) n'est pas détaillée davantage. Enfin, lorsque le montant en cause est important, aucun renseignement additionnel ne permet de savoir si les principales composantes d'une catégorie de dépenses telle que « communications » du programme 1 du ministère des Approvisionnements et Services (Livre des crédits, 1989-1990, page 6-2) ou du programme 4 du ministère des Transports (Livre des crédits, 1989-1990, page 29-5) sont les mêmes.

16.53 Reprenant l'exemple du programme 3 du ministère de la Santé et des Services sociaux (Livre des crédits, 1989-1990, page 26-4), les dépenses de transfert, représentant la totalité de ce programme de plus de 5 milliards de dollars, réparties entre 3 éléments, dont plus de 4,8 milliards de dollars pour l'élément « frais d'exploitation » des centres hospitaliers, ne sont pas détaillées autrement que par ces informations et par un tableau sommaire présentant, pour l'ensemble du Ministère et non par programme, les catégories de bénéficiaires ou les organismes récipiendaires (Livre des crédits, 1989-1990, page 26-11). Ce tableau ne fournit pas les renseignements qui permettraient de juger jusqu'à quel point ces transferts contribuent à la réalisation des objectifs de chacun des programmes. Une telle information est particulièrement importante pour cette catégorie de dépenses, puisque l'ensemble des transferts du Gouvernement représentent 75 p. cent de son budget total de dépenses.

16.54 En matière de ressources humaines, les documents budgétaires contiennent, plus particulièrement, le coût et le total de l'effectif régulier de même que le coût des autres rémunérations par programme. Par contre, l'information sur les ressources matérielles est à peu près absente. Cette situation est pratiquement similaire dans les autres gouvernements, à l'exception d'un seul qui fournit davantage de données sur ces ressources.

16.55 Lors de la préparation de son budget de dépenses, le gouvernement du Québec considère, entre autres, les clientèles desservies et les productions envisagées. Ces informations ne sont pas reprises comme telles dans les documents budgétaires en fonction des programmes de dépenses.

16.56 Des informations de cette nature ajouteraient à l'intégralité des documents déposés à l'Assemblée nationale, si elles étaient reproduites dans les renseignements sur les programmes.

b. Reddition de comptes

16.57 Les **Comptes publics** et le **Rapport financier** contiennent des renseignements détaillés sur les régimes de retraite, les emprunts et les biens en capital. Le volume II des **Comptes publics** présente, entre autres, par mission, domaine, secteur et programme, les crédits initiaux, les crédits autorisés, l'explication de la variation entre ces deux montants, les crédits non utilisés et la dépense. Pour chaque ministère, il présente, par programme et élément de programme, les crédits autorisés et, répartis selon les supercatégories et catégories, les dépenses de l'année. Il contient également des renseignements sur les fournisseurs et les bénéficiaires de dépenses de transfert présentés selon les paramètres qui y sont mentionnés.

16.58 Pour l'essentiel, nous retrouvons dans les **Comptes publics** et le **Rapport financier** les mêmes déficiences que dans les documents d'allocation des ressources, soit le manque d'informations sur les objectifs des programmes, sur leur mise en oeuvre ainsi que sur les biens et les services produits.

16.59 Les **Rapports annuels** d'activités des ministères et organismes renseignent davantage sur la mise en oeuvre des programmes et, dans certains cas, sur la production de

biens ou de services. On y retrouve généralement la structure administrative de l'entité, le cadre législatif, des données plus détaillées sur les ressources humaines et la présentation des activités des différents programmes. Mais l'information présentée ne permet pas d'évaluer l'atteinte des objectifs des programmes ni d'établir la relation entre la production de biens et de services et les ressources utilisées; de ce fait, elle ne constitue pas une complète reddition de comptes.

c. Nouvelles exigences d'information

16.60 De nouvelles exigences d'information se manifestent dans la société et dans l'Administration publique quant à l'environnement de travail des organisations. Ces exigences comportent aussi la capacité d'adaptation aux changements économiques et sociaux et la protection de l'actif. Nous n'avons trouvé que très peu de données sur ces sujets dans les documents déposés, ce qui peut s'expliquer par leur caractère de nouveauté.

Cohérence

16.61 Les informations pertinentes doivent être homogènes et concordantes d'un texte à l'autre et entre les documents budgétaires et ceux relatifs à la reddition de comptes.

16.62 L'information contenue dans les documents budgétaires et de reddition de comptes déposés à l'Assemblée nationale est cohérente.

Comparabilité

16.63 Les documents budgétaires doivent permettre de comparer les prévisions de l'année courante avec celles des années financières précédentes. Lors de la reddition de comptes, les résultats réels doivent être comparés avec les prévisions initiales et avec les résultats réels des années financières précédentes.

16.64 Les informations sur les ressources humaines et financières utilisées sont comparables, mais ce n'est pas le cas de celles portant sur les activités présentées, entre autres, dans les **Rapports annuels** des ministères et organismes, puisque les crédits ou les dépenses n'y sont fournis que pour l'année visée par le document.

16.65 Les données comparatives du Livre des crédits tiennent compte du budget initial, des crédits supplémentaires et des transferts de programmes ou de parties de programmes entre ministères ou programmes. Cependant, elles ne tiennent pas compte des virements de crédits qui ont été autorisés en cours d'année entre éléments de programmes ou catégories de dépenses, ni de ceux faits à partir du fonds de suppléance et des autres provisions prévues aux crédits. Ces virements, sauf ceux touchant les catégories de dépenses, totalisaient en 1988-1989 près de 1,2 milliard de dollars. Ces modifications ne sont pas présentées par programme, rendant ainsi la comparaison difficile.

16.66 La plupart des autres gouvernements dont nous avons examiné les documents, expliquent de façon détaillée les variations entre les crédits initiaux de l'année précédente et ces mêmes crédits présentés comme comparatifs au budget des dépenses de l'année en cours.

16.67 Les données incluses dans les **Comptes publics** et le **Rapport financier** sont

comparables. Elles présentent, par programme, les crédits initiaux, les modifications apportées en cours d'année financière et leur comparaison avec les dépenses réelles de la même année et de l'année antérieure. Cependant, les informations contenues dans les **Rapports annuels** d'activités des ministères et organismes ne permettent pas toujours cette comparaison.

Conclusion

16.68 Notre étude a permis de relever des améliorations à apporter au contenu des documents budgétaires et de reddition de comptes. Les objectifs à atteindre et les besoins à satisfaire y sont imprécis et ces documents ne renseignent pas sur la mise en oeuvre des programmes ni sur la production de biens et de services. De plus, ils ne contiennent généralement pas la mesure de l'atteinte des objectifs ni de l'utilisation optimale des fonds publics, non plus que tous les éléments nécessaires à l'utilisateur pour établir ces mesures.

16.69 Les travaux de l'Assemblée nationale permettent cependant aux députés de soulever des questions auprès des membres du Gouvernement ou d'obtenir des informations complémentaires à celles contenues dans les documents budgétaires et de reddition de comptes. Il serait utile que certaines de ces informations se retrouvent déjà de façon formelle dans les documents déposés par le Gouvernement au bénéfice de tous les membres de l'Assemblée nationale.

16.70 Aussi, l'ajout aux documents budgétaires et de reddition de comptes, dans leur forme actuelle ou autre, des informations dont nous avons relevé l'absence, serait valable aux parlementaires. Certaines de ces informations se retrouvent d'ailleurs dans la documentation servant à la préparation du budget du Gouvernement. Elles faciliteraient aux parlementaires la prise de connaissance de renseignements complémentaires et favoriseraient, en commissions parlementaires, la tenue de débats fondés sur une information plus complète. De même, d'une part, il serait plus facile pour les parlementaires de connaître avec plus de précision à quoi servent les fonds publics et, conséquemment, de mesurer l'atteinte des objectifs, si leur énoncé comportait plus de détails et des éléments quantifiables. D'autre part, les parlementaires pourraient aussi savoir avec davantage de précision comment sont utilisés les fonds publics, et si cette utilisation est optimale, en étant renseignés sur les activités des programmes et sur la nature et le niveau de production de biens ou de services.

16.71 L'occasion ne s'est pas présentée de rencontrer les membres de l'Assemblée nationale dans le cadre de cette étude afin de leur permettre de nous exprimer leurs besoins d'information en matière de prévisions de dépenses et de reddition de comptes. Étant donné la nature de nos constatations, il nous paraîtrait utile que cet échange de vues avec les parlementaires puisse avoir lieu.

Commentaire du Secrétariat du Conseil du trésor: « *Les remarques qui se retrouvent dans votre rapport de vérification semblent s'inspirer d'une approche idéale à laquelle il faudrait adhérer sans égard aux règles de fonctionnement que s'est données l'Assemblée nationale et au contexte organisationnel qui conditionne la forme et le contenu des documents budgétaires au Québec. Ce schéma implicite correspond vraisemblablement à celui qui a inspiré les transformations qui ont été apportées aux documents budgétaires du gouvernement fédéral. Cette philosophie est, en résumé, celle du* P.P.B.S., *soit une budgétisation axée sur les résultats plutôt que sur les ressources, à laquelle s'est greffée celle de l'imputabilité, c'est-à-dire la reddition de comptes également basée sur les résultats. Selon cette approche, les documents budgétaires doivent être axés sur des productions mesurables et permettre de faire le lien entre les autorisations de crédits et la reddition des comptes.*

« Quels que soient ses mérites, l'approche retenue par le gouvernement fédéral n'a pas été suivie intégralement par les autres gouvernements. Dans le cas du gouvernement du Québec, l'approche du P.P.B.S. a été adaptée aux besoins prévalant ici et permet la décomposition des productions de façon systématique au niveau du programme et de l'élément de programme. Les catégories budgétaires ont cependant été conservées de telle sorte que l'on se retrouve avec une formule hybride qui présente à la fois des programmes et des catégories. Depuis 1984-1985, les dépenses de transfert qui représentent près des 3/4 du budget des dépenses sont décomposées par « activités » dans le Livre des crédits. Malheureusement, ce dernier point ne semble pas avoir retenu votre attention et votre rapport laisse croire, à partir d'un exemple particulier, que la dépense de transfert n'est pas détaillée autrement que par l'énoncé de cette seule catégorie de dépense.

« Il est vrai comme l'affirme votre rapport que le « Livre des crédits » et les « Renseignements supplémentaires » qui l'accompagnent ne regroupent pas tous les éléments d'information qui paraîtraient souhaitables selon votre modèle de référence et qui peuvent se retrouver à divers degrés dans les documents qui ont fait l'objet d'une comparaison. À partir de cette seule prémisse, votre rapport dégage cependant des conclusions qui paraissent démesurées par rapport à la réalité observée et qui donnent à penser que l'Assemblée nationale devrait, pour faire un travail efficace, disposer d'informations qui, sur le plan de la forme et du contenu, correspondent entièrement au modèle de départ.

« C'est ainsi par exemple que la notion d'intégralité semble faire peu de place à la procédure actuelle des commissions parlementaires à qui sont fournies des informations complémentaires ainsi que tous les renseignements additionnels demandés; il s'agit pourtant là d'une procédure que l'Assemblée nationale s'est elle-même donnée et qui permet vraisemblablement aux commissions parlementaires de suivre une démarche adaptée à leurs préoccupations. De la même façon, vous concluez que l'information fournie est incomplète parce que certains éléments d'information requis par votre modèle de référence n'apparaissent pas tous dans les documents budgétaires. Cependant, aucun jugement n'est porté sur la qualité d'ensemble des documents produits et votre rapport se limite à indiquer, en se référant uniquement aux documents officiels mentionnés précédemment, que trois gouvernements sur six présentent plus d'informations sur la mise en oeuvre des programmes, la production de biens et de services et le rendement des programmes. Ne sachant pas s'il existe des exemples qui répondent complètement à votre grille d'analyse, il reste à voir comment la situation qui prévaut au Québec se compare globalement avec celle que l'on retrouve dans la majorité des autres entités gouvernementales.

16

« L'appréciation des documents budgétaires utilisés par les instances parlementaires pour l'allocation des ressources financières aurait donc dû, de notre point de vue, être basée sur l'ensemble des documents qui leur sont disponibles et non pas sur les seuls Livre des crédits et Renseignements supplémentaires. À notre connaissance, l'ensemble des informations produites répond de façon satisfaisante aux attentes des parlementaires et aucune demande particulière ne nous a été adressée aux fins d'apporter des modifications substantielles aux documents qui sont publiés. Par ailleurs, il n'est pas démontré, comme en fait foi un article récent paru dans la « Revue de l'Institut d'Administration publique du Canada » (volume 33, no 2, pp. 133-164), que l'expérience menée au gouvernement fédéral, et dont semblent s'inspirer vos propositions, ait donné les résultats escomptés au plan du contrôle parlementaire.

« Cela étant dit, le Secrétariat du Conseil du trésor continuera d'améliorer, dans la mesure du possible, la qualité de l'information transmise. Ces dernières années, nos efforts en ce sens ont surtout porté sur les informations présentées dans le document « Renseignements supplémentaires ». Ainsi, il a été décidé pour le budget 1990-1991 de présenter la variation entre les crédits 1990-1991 et les crédits modifiés 1989-1990, tout en montrant la dépense probable 1989-1990 et la dépense réelle 1988-1989. L'information est donc disponible pour calculer toute autre variation qu'on pourrait vouloir. Pour les prochaines années, le Secrétariat du Conseil du trésor entend examiner l'opportunité d'apporter d'autres améliorations qui pourraient inclure notamment des subdivisions par activités. Nous croyons cependant que ces

changements devraient être apportés de façon graduelle et prudente afin d'assurer une certaine continuité dans les bases de données et ne pas créer la confusion auprès des utilisateurs. Ces changements devront de plus tenir compte de certaines pratiques particulières au Québec et n'intégreront pas nécessairement tout ce qui existe ailleurs, si valable soit-il.

« En résumé, nous sommes d'avis que votre rapport émane d'un schéma idéal qui fait abstraction de l'expérience propre au Québec et qui ne distingue pas assez clairement le processus parlementaire des méthodes de gestion gouvernementale ou administrative. À notre avis, l'Assemblée nationale serait mieux éclairée sur le sujet si vos remarques prenaient en compte l'ensemble des informations financières disponibles et permettaient de comparer la situation d'ensemble du Québec avec celle des autres gouvernements. »

16.72 Réaction au commentaire du Secrétariat du Conseil du trésor: Comme le mentionne le Secrétariat du Conseil du trésor, l'approche proposée dans ce Rapport ferait en sorte que « les documents budgétaires » permettraient « de faire le lien entre les autorisations de crédits et la reddition de comptes ». C'est précisément dans le but de rendre les documents budgétaires et de reddition de comptes plus utiles aux parlementaires « comme moyen de surveillance de l'utilisation des fonds et autres biens publics » (Loi sur le vérificateur général, article 43.2°), que l'on retrouve cet élément dans l'approche utilisée pour effectuer cette étude.

16.73 Le Rapport fait clairement ressortir un manque d'information sur les dépenses de transfert. Concernant l'exemple donné, le Rapport mentionne la présence au Livre des crédits d'un tableau sommaire des dépenses de transfert pour l'ensemble du Ministère, et non par programme.

16.74 L'exemple tiré du gouvernement du Manitoba illustre un niveau significatif d'activités, alors que les informations énumérées dans le sommaire des dépenses de transfert, que le Secrétariat qualifie « d'activités », nous paraissent plutôt constituer des regroupements d'activités pour des catégories de bénéficiaires ou des organismes récipiendaires.

16.75 Le Rapport ne cherche pas à positionner la situation globale du Québec par rapport à celle des autres provinces et du gouvernement fédéral. L'objectif est de relever, dans les façons de faire des autres gouvernements, des éléments qui pourraient améliorer les documents budgétaires du gouvernement du Québec.

16.76 Même si les parlementaires n'ont pas encore adressé de demande formelle de modifications substantielles aux documents publiés, il leur reviendra de se prononcer sur l'utilité des documents qui sont mis à leur disposition dans l'exercice de leur rôle.

16.77 Le Rapport fait ressortir, à deux endroits différents, l'existence d'informations qui sont remises de façon ponctuelle aux parlementaires. Il serait utile que certaines de ces informations, qui combleraient un manque d'intégralité dans la documentation formelle existante, se retrouvent de façon régulière dans cette documentation déposée à l'Assemblée nationale sans que les parlementaires, premiers utilisateurs de l'information, aient à les demander.

16.78 Malgré notre invitation au Secrétariat du Conseil du trésor à contribuer à la définition de nos critères et, d'une certaine façon, à la définition d'améliorations possibles à apporter à la forme et au contenu des documents budgétaires, celui-ci a décliné de prendre position sur le sujet, invoquant que le simple geste de collaborer de cette façon à nos travaux pourrait être perçu comme un engagement tacite du Gouvernement à donner suite aux conclusions de l'étude.

Commentaire du ministère des Finances: « *Le ministère des Finances tient d'abord à rappeler que la constatation générale de l'examen concernant l'intégralité de l'information, selon les termes mêmes du rapport, ne prend pas en compte l'information fournie aux parlementaires avant la tenue des commissions parlementaires pour l'étude du budget des dépenses et durant leurs travaux.*

« *Ainsi, l'essentiel de vos remarques sur le contenu des documents budgétaires se trouve à faire abstraction du processus que s'est donné elle-même l'Assemblée nationale du Québec pour exercer son contrôle sur l'utilisation des deniers publics. L'étude du budget des dépenses en commissions parlementaires assure aux élus l'accès à une masse impressionnante d'information dans le cadre d'une démarche structurée, dont on a toute raison de croire qu'elle satisfait les parlementaires québécois. D'ailleurs, dans bien des cas, l'ajout aux documents publics de l'ensemble des renseignements qui sont rendus disponibles aux parlementaires, concernant justement les objectifs à atteindre, les besoins à satisfaire, la mise en oeuvre des programmes et la production de biens et services, risquerait d'alourdir ces documents plutôt que de les rendre plus clairs.*

« *De même, la comparaison que vous établissez avec la situation qui prévaut dans d'autres juridictions serait plus pertinente si elle était établie sur la base de l'ensemble des renseignements rendus disponibles aux parlementaires plutôt que sur la base de seuls documents publiés.*

« *Par ailleurs, à l'égard du contenu des documents de reddition de comptes publiés par le ministère des Finances (Comptes publics et Rapport financier), nous retenons le commentaire formulé dans votre rapport à l'effet qu'un souci de cohérence exige que l'information présentée soit uniforme entre les documents budgétaires et ceux de reddition de comptes. Comme vous l'avez d'ailleurs constaté, le ministère des Finances s'assure déjà que le contenu des documents de reddition de comptes ne s'éloigne pas de celui des documents budgétaires.* »

16.79 Réaction au commentaire du ministère des Finances: Le Rapport fait ressortir, à deux endroits différents, l'existence d'informations qui sont remises de façon ponctuelle aux parlementaires. Il serait utile que certaines de ces informations, qui combleraient un manque d'intégralité dans la documentation formelle existante, se retrouvent de façon régulière dans cette documentation déposée à l'Assemblée nationale sans que les parlementaires, premiers utilisateurs de l'information, aient à les demander.

16

16.80 Bien que « l'ajout aux documents publics de l'ensemble des renseignements qui sont rendus disponibles aux parlementaires [...] risquerait d'alourdir ces documents », ces derniers seraient plutôt rendus plus utiles tout en étant d'accès facile si, par exemple, cette information supplémentaire était répartie dans des publications par ministère ou organisme. Ainsi, l'utilisateur pourrait concentrer ses recherches dans les documents représentant un intérêt particulier à ses fins. L'important c'est qu'une information complète soit disponible à tous les utilisateurs éventuels.

16.81 Le contenu des documents de reddition de comptes ne s'éloigne pas de celui des documents budgétaires. Cependant, le lecteur serait davantage renseigné si les documents de reddition de comptes étaient plus explicites et plus complets vu que les résultats des activités sont alors connus.

Annexe

Exemple de la structure de présentation de l'information dans le Livre des crédits, 1989-1990.

Justice
Programme 3
Protection des droits et libertés de la personne

Éléments	**1989-1990**	**1988-1989**
	$	$
Éléments du programme		
1. Commission des droits de la personne	**7 031 700**	6 596 800
2. Comité de la protection de la jeunesse	**2 979 200**	2 829 300
Crédits à voter	**10 010 900**	9 426 100

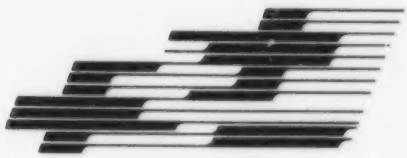
Objectif du programme

Ce programme vise à promouvoir les droits fondamentaux de la personne et, notamment ceux contenus dans la Charte des droits et libertés de la personne et de la Loi sur la protection de la jeunesse.

Ventilation des crédits

Supercatégories et catégories	**Éléments** 1	2	**1989 1990**	**1988 1989**
			(000 $)	
Super-catégorie	**Fonctionnement - Personnel**			
Catégories	1. Traitements	4 725,6	1 980,9	**6 706,5**	6 547,8
	2. Autres rémunérations	573,4	215,4	**788,8**	503,9
		5 299,0	2 196,3	**7 495,3**	7 051,7
Super-catégorie	**Fonctionnement - Autres dépenses**				
	3. Communications	170,0	153,5	**323,5**	320,5
	4. Services	300,0	70,4	**370,4**	385,3
	5. Entretien	10,0	8,4	**18,4**	17,4
Catégories	6. Loyers	1 025,6	507,2	**1 532,8**	1 519,6
	7. Fournitures	40,0	12,4	**52,4**	47,4
	8. Équipement	10,0	12,9	**22,9**	20,6
	11. Autres dépenses	149,0	2,3	**151,3**	9,3
		1 704,6	767,1	**2 471,7**	2 320,1
	Capital - Autres dépenses				
	8. Équipement	20,0	15,3	**35,3**	47,2
	Transfert				
	10. Transfert	1,0	–	**1,0**	–
	Prêts, placements et avances				
	13. Avances	7,1	0,5	**7,6**	7,1
		7 031,7	2 979,2	**10 010,9**	9 426,1
	Effectif régulier autorisé	113	51	**164**	167

16



Troisième partie

Rapport d'activités du vérificateur général pour l'exercice 1989-1990

Les renseignements généraux sur l'organisation du vérificateur général

17.1 Le vérificateur général, au cours de l'année, a exercé son mandat dans le respect des devoirs et responsabilités qui lui sont confiés par la Loi sur le vérificateur général.

17.2 Cette troisième partie du Rapport à l'Assemblée nationale expose les devoirs et les responsabilités du vérificateur général et décrit la structure organisationnelle qu'il a établie pour atteindre ses objectifs. On y présente le processus intégré de planification de ses activités de vérification et une revue des gestes professionnels accomplis par son personnel. Cette partie du Rapport donne également des informations sur la participation du vérificateur général aux conférences, congrès et travaux d'organismes professionnels, de même que des renseignements sur les ressources humaines, informatiques et financières requises à l'accomplissement de son mandat.

Les devoirs et les responsabilités du vérificateur général

17.3 Le vérificateur général relève de l'Assemblée nationale et il est régi par la Loi sur le vérificateur général (L.R.Q., chapitre V-5.01 et modifications), reproduite à l'Annexe I de ce Rapport.

17.4 Il est le vérificateur des fonds et autres biens publics visés par cette loi (articles 2 et 22).

17.5 Ses devoirs et responsabilités peuvent se résumer ainsi:

— Le vérificateur général vérifie les livres et comptes du Fonds consolidé du revenu, des organismes publics, des organismes et des entreprises du Gouvernement (articles 23, 25, 26, 27 et 28). Ses travaux comportent la vérification financière, la vérification de la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives et la vérification des systèmes et procédés mis en oeuvre pour contrôler et protéger les biens publics. Dans tous les cas, sauf dans celui des entreprises du Gouvernement, le vérificateur général peut procéder à la vérification d'optimisation des ressources. Il peut, dans le cas des entreprises du Gouvernement dont il vérifie les livres et comptes, et après entente avec leur conseil d'administration, vérifier les systèmes et procédés propres à assurer l'acquisition et l'utilisation des ressources avec un souci convenable d'économie, d'efficience et d'efficacité;

— Le vérificateur général n'est pas tenu d'effectuer la vérification des livres et comptes d'un organisme ou d'une entreprise du Gouvernement lorsqu'un autre vérificateur est nommé conformément à la loi constitutive ou à la loi qui régit l'organisme ou l'entreprise (article 24). Dans ces cas, le vérificateur général exerce cependant un droit de regard (articles 32 et 33) et peut exiger ou effectuer lui-même des travaux de vérification supplémentaires (article 34);

— Le vérificateur général peut vérifier l'utilisation des subventions versées par les organismes publics et les organismes du Gouvernement (article 30);

— Le vérificateur général effectue les vérifications particulières ou les enquêtes qui lui sont demandées par le Gouvernement ou le Conseil du trésor sur toute matière qui est de sa compétence, sans toutefois leur accorder préséance sur ses obligations principales (article 36);

— Le vérificateur général émet un rapport sur les états financiers des entités qu'il vérifie (articles 37, 38, 39 et 40);

— Le vérificateur général prépare un Rapport annuel dans lequel il signale tout sujet ou tout cas qui découle de ses travaux de vérification ou de son exercice du droit de regard et qui, d'après lui, mérite d'être porté à l'attention de l'Assemblée nationale (articles 41, 42 et 43.1°);

— Le vérificateur général peut également commenter dans son Rapport annuel la forme et le contenu des documents d'information financière mis à la disposition de l'Assemblée nationale (article 43.2°).

17.6 La responsabilité du vérificateur général est donc de faire rapport, notamment sur les résultats de ses vérifications, et non d'exécuter lui-même les travaux de comptabilité, d'analyse et de rédaction de rapports du Gouvernement, de ses organismes ou entreprises. Il ne doit pas se substituer aux gestionnaires pour effectuer des travaux de contrôle ou d'évaluation qu'ils doivent normalement exécuter eux-mêmes. Lorsqu'il communique ses constatations de vérification aux gestionnaires en cause, le vérificateur général peut cependant faire des recommandations sur les mesures à prendre pour corriger les cas ou les situations qu'il a relevés (article 35).

17.7 Son programme de travail n'est pas spécifiquement conçu en vue du dépistage de la fraude, et l'on ne peut s'attendre à ce qu'il décèle systématiquement les détournements de fonds et les irrégularités mineures ou isolées. Cependant, ce programme est dressé de façon à découvrir normalement l'existence de systèmes frauduleux ou erronés, s'il en est, ou à mettre en lumière les facteurs susceptibles d'entraîner la présentation trompeuse de l'information financière.

17.8 Les objectifs généraux du vérificateur général qui sous-tendent ses devoirs et responsabilités sont reproduits à l'Annexe II.

La structure organisationnelle

17.9 La structure organisationnelle du vérificateur général a été conçue pour lui permettre de répondre aux besoins qui découlent du mandat que lui confie le Parlement. Cette structure, souple et fonctionnelle, s'avère un élément essentiel à l'atteinte de ses objectifs.

17.10 Tel qu'illustré à l'organigramme paraissant à la fin de cette partie, le vérificateur général est assisté dans l'exercice de ses fonctions par trois vérificateurs généraux adjoints, responsables chacun d'une direction générale, soit:

— La Direction générale des services professionnels;

— La Direction générale des opérations de vérification;

— La Direction générale de Montréal.

17.11 La Direction générale des services professionnels est responsable des vérifications d'envergure gouvernementale, de la vérification des comptes publics et de l'application du processus intégré de planification. Le développement et l'expérimentation de nouvelles applications de vérification, l'élaboration de normes, de politiques et de procédés de vérification et l'assurance de la qualité de la vérification font également partie de ses responsabilités. Elle assure de plus le soutien professionnel aux directions de vérification et le soutien informatique à l'ensemble de l'organisation. Elle assume la formation du personnel dans les domaines de la vérification, de l'informatique et de la bureautique. Cette Direction générale se compose de:

— La Direction principale des études d'envergure gouvernementale, qui comprend deux directions de vérification;

— La Direction principale des comptes publics et des services professionnels qui, en plus de la Direction de vérification des comptes publics, comprend la Direction de l'informatique et celle des normes et de l'inspection professionnelle.

17.12 La Direction générale des opérations de vérification et la Direction générale de Montréal assument l'exécution des différents mandats prévus à la planification des activités de vérification, sauf ceux de la vérification des comptes publics et des vérifications d'envergure gouvernementale. Ces activités comprennent la vérification financière, la vérification de la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives et la vérification d'optimisation des ressources auprès des ministères, des organismes et des entreprises du Gouvernement, de même que la vérification de l'utilisation des subventions. Elles comportent aussi les vérifications particulières exécutées à la demande du Gouvernement ou du Conseil du trésor et l'exercice du droit de regard sur la vérification effectuée auprès des organismes et entreprises du Gouvernement par des cabinets de vérificateurs de la pratique privée.

17.13 La Direction générale des opérations de vérification comprend 2 directions principales de vérification qui sont appuyées par 10 directions de vérification.

17.14 La Direction générale de Montréal comprend trois directions de vérification.

17.15 Pour assurer les services de soutien à l'ensemble de son organisation, le vérificateur général dispose également d'une Direction de l'administration, responsable des services financiers, des services auxiliaires et des activités liées à la gestion du personnel, et d'une Direction du cabinet et des communications.

La planification des activités de vérification

17.16 Les travaux réalisés par le vérificateur général au cours de l'exercice 1989-1990 ont été effectués selon un processus intégré de planification.

17.17 En premier lieu, ce processus prévoit la réalisation des travaux annuels d'une manière systématique, soit: l'attestation des données financières, l'exercice du droit de regard et l'examen des rapports d'activités des organismes publics et des organismes et des entreprises du Gouvernement.

17.18 En second lieu, les activités se rapportant aux autres responsabilités de vérification du vérificateur général se répartissent ainsi:

— Les travaux annuels de vérification des principaux systèmes servant à contrôler les deniers publics ou envers lesquels le public a des attentes particulières quant à l'intégrité de leur fonctionnement, et les travaux de vérification de l'utilisation des subventions et du suivi des recommandations qui découlent des travaux de vérification antérieurs;

— Les autres travaux exécutés sur une base discrétionnaire selon des paramètres établis annuellement.

La pratique professionnelle

17.19 La pratique professionnelle regroupe l'ensemble des gestes professionnels que sont appelés à poser les employés du vérificateur général dans l'exercice de leurs

fonctions. La qualité de la pratique professionnelle est assurée par la formation des employés, l'exercice de leur jugement et le soin qu'ils apportent à leur travail. Elle est aussi fonction de la rigueur d'application des normes et des politiques utilisées ou développées par le vérificateur général et de la pertinence des outils de travail disponibles.

17.20 La Direction des normes et de l'inspection professionnelle et la Direction de l'informatique favorisent le développement et le maintien de la qualité des travaux effectués dans les différents champs d'activités du vérificateur général. Leurs efforts portent sur la recherche, l'élaboration de normes et de politiques, la formation du personnel et la prestation de services-conseils et de support technique aux directions de vérification.

17.21 Elles fournissent également au vérificateur général une assurance indépendante du respect des normes qu'il adopte sur l'exécution des vérifications, la présentation de l'information financière et la communication des résultats. Cet objectif est atteint par l'examen systématique a priori de la présentation des états financiers et par le contrôle a posteriori de la qualité des travaux de vérification.

a. La vérification d'attestation financière

17.22 Les travaux liés à la vérification d'attestation financière sont effectués selon les normes et les politiques adoptées par le vérificateur général et selon les recommandations de l'Institut Canadien des Comptables Agréés y compris les prises de position de son Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public. Le vérificateur général s'assure que le matériel de formation et les outils de vérification utilisés sont à jour.

b. La vérification de la conformité aux lois, règlements, politiques et directives

17.23 Le vérificateur général accentue ses efforts de recherche dans le domaine de la vérification de la conformité. Ses travaux permettront, entre autres, de mettre en place les bases d'une nouvelle méthodologie pour ce type de vérification.

c. La vérification d'optimisation des ressources

17.24 L'expérience pratique acquise par le vérificateur général en vérification d'optimisation des ressources lui a permis d'adapter à ses besoins les notions de base théoriques développées par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée et de les diffuser parmi les membres de son personnel de vérification.

17.25 Des ressources professionnelles externes spécialisées en méthodologie de la vérification d'optimisation des ressources, ou plus spécifiquement, dans les sujets examinés, sont régulièrement associées aux équipes de vérification lorsque les mandats particuliers exigent un apport professionnel spécialisé.

17.26 Au cours de la dernière année, le vérificateur général a complété la rédaction d'un manuel de référence qui énonce les normes et les politiques à respecter dans ce type de vérification et qui décrit la méthodologie utilisée dans ses travaux.

17.27 Le vérificateur général a effectué, au cours de l'année écoulée, cinq missions de vérification d'optimisation des ressources, deux vérifications d'envergure gouverne-

mentale et le suivi des recommandations d'une vérification d'optimisation des ressources et d'une autre d'envergure gouvernementale.

d. La vérification de l'utilisation des subventions

17.28 Le vérificateur général a terminé, au cours de l'année, la vérification de l'utilisation des subventions entreprise au cours de l'exercice 1987-1988 au ministère de la Santé et des Services sociaux. Cette vérification s'est poursuivie, en 1988-1989, dans certains établissements du secteur des services sociaux pour se terminer, en 1989-1990, dans le secteur de la santé. Le vérificateur général a également effectué une vérification de l'octroi et de l'utilisation des subventions dans le domaine du transport scolaire.

e. L'examen de documents d'information financière déposés devant l'Assemblée nationale

17.29 Le vérificateur général a effectué un examen de la forme et du contenu de documents d'information financière déposés devant l'Assemblée nationale. Les documents examinés portent sur le budget des dépenses et sur la reddition de comptes.

f. La vérification informatique

17.30 Le vérificateur général a effectué, selon le cadre déterminé par son processus intégré de planification, la vérification de systèmes informatisés. L'apport toujours croissant de l'informatique à la gestion gouvernementale incite le vérificateur général à rechercher l'assurance minimale que les systèmes informatisés sont soumis à des contrôles qui garantissent la validité, l'exactitude et l'intégralité des données qu'ils contiennent.

17.31 Afin d'atteindre cet objectif, le vérificateur général a eu recours à la méthodologie qu'il a développée pour la vérification des systèmes informatisés. Les efforts ont été maintenus pour adapter la méthodologie à l'évolution technologique gouvernementale, pour former les vérificateurs dans le domaine de l'informatique et pour acquérir des logiciels destinés à la vérification.

17.32 Au cours de la prochaine année, le vérificateur général continuera à partager, avec différents intervenants en matière de contrôle, son expertise et ses ressources en vérification informatique.

g. L'échantillonnage en vérification

17.33 Le vérificateur général préconise l'utilisation de l'échantillonnage statistique comme technique de sondages. Cette approche est fondée sur les lois de la probabilité et sur l'appréciation du risque. Elle est utilisée pour déterminer la taille de l'échantillon et les éléments qui en font partie et pour analyser les résultats obtenus. Elle permet aussi d'optimiser le travail des vérificateurs tout en fournissant des données objectives sur la probabilité d'erreurs.

17.34 La technique de l'échantillonnage statistique est régulièrement mise à jour par la Direction des normes et de l'inspection professionnelle, qui révise et offre annuellement au personnel de vérification des sessions de formation sur le sujet. Cette Direction fournit également le support nécessaire à l'utilisation de cette technique.

h. L'approche centrale de vérification des états financiers du Gouvernement

17.35 L'approche centrale de vérification des états financiers du Gouvernement a comme objectif d'assurer l'utilisation optimale des ressources affectées aux travaux requis pour que le vérificateur général puisse exprimer une opinion sur ces états.

17.36 Cette approche considère les données financières du Gouvernement dans leur ensemble. Elle couvre les revenus et les dépenses par catégorie et par nature, et les postes du bilan selon leurs principales composantes. Elle définit un cadre normatif pour la planification, l'exécution et l'évaluation des résultats de la vérification.

i. Le droit de regard

17.37 Le vérificateur général exerce, pour l'Assemblée nationale, un droit de regard sur la vérification des organismes et des entreprises du Gouvernement effectuée par des cabinets de la pratique privée. Ce droit de regard vise à assurer le respect des exigences d'imputabilité envers l'Assemblée nationale et à fournir, au besoin, un complément d'information aux parlementaires sur la gestion et l'utilisation des fonds et autres biens publics détenus ou administrés par ces organismes et ces entreprises.

17.38 Le nombre et la répartition des organismes et des entreprises du Gouvernement qui sont actuellement assujettis à l'exercice du droit de regard se présentent comme suit:

— Organismes du Gouvernement	
• Sociétés mères	6
— Entreprises du Gouvernement	
• Sociétés mères	9
• Filiales directes	27
• Filiales indirectes	11
Total	**53**

j. L'évaluation du risque de fraude

17.39 Le vérificateur général, au cours de ses vérifications, est particulièrement vigilant face à tout environnement propice à la fraude. Il a donc développé une politique et des outils lui permettant d'apprécier dans quelle mesure l'entité faisant l'objet de vérification évolue dans un milieu se prêtant à la perpétration de la fraude et, ainsi, de tenir compte de ce facteur dans l'exécution de ses travaux.

k. L'assurance de la qualité

17.40 Le vérificateur général exerce un contrôle de la qualité des travaux de vérification. Cette activité doit lui procurer l'assurance que les missions de vérification (attestation financière, conformité aux lois, règlements, politiques et directives, optimisation des ressources et droit de regard) ont été exécutées avec la qualité et le soin nécessaires. Ce contrôle lui confirme si les normes de vérification généralement reconnues, les politiques et les pratiques adoptées pour les différents types de vérification ont été respectées.

17.41 Ce contrôle est assuré, d'une part, par la révision de la présentation de tous les états financiers des entités faisant l'objet de vérification et du projet d'opinion du vérificateur sur ces états et, d'autre part, par l'examen annuel de dossiers de vérification.

17.42 Le Service d'inspection professionnelle de l'Ordre des comptables agréés du Québec s'assure, sur une base cyclique, de la qualité des travaux de vérification et de la présentation des états financiers dans les différents cabinets d'experts-comptables, y compris le vérificateur général. Pour les dossiers choisis, l'Ordre contrôle la conformité aux recommandations de l'Institut Canadien des Comptables Agréés en ces matières.

Les conférences, les congrès et la participation aux travaux d'organismes professionnels

a. La Conférence des vérificateurs législatifs

17.43 Le vérificateur général et un membre de son personnel ont participé à la dix-huitième réunion annuelle de la Conférence canadienne des vérificateurs législatifs tenue à Saint-Jean, Terre-Neuve, en juillet 1990. Ces vérificateurs des législatures fédérale, provinciales et territoriales ont discuté de l'évolution de leur pratique professionnelle, partagé leur expérience de travail et proposé des solutions aux difficultés propres à l'exercice de leur mandat.

17.44 Cette Conférence a traité, entre autres, de l'établissement de critères de reddition de comptes par les gouvernements. La vérification des dépenses de transfert ainsi que l'importance relative et le niveau de confiance en vérification faisaient également partie des sujets à l'ordre du jour. Le processus intégré de planification, développé par le vérificateur général, a fait l'objet d'une présentation aux participants à la Conférence.

17.45 Deux membres du personnel du vérificateur général ont participé à la réunion annuelle du Comité de la pratique professionnelle en vérification législative, tenue en mai 1990 à Fredericton, au Nouveau-Brunswick. Les représentants des vérificateurs législatifs des provinces et du gouvernement du Canada y ont échangé sur les nouveaux développements survenus dans leur pratique professionnelle respective. Les discussions ont porté également sur l'importance relative et le niveau de confiance dans la vérification des états financiers ainsi que sur les contributions de chaque vérificateur législatif au développement professionnel de son personnel.

b. La Fondation canadienne pour la vérification intégrée

17.46 La Fondation canadienne pour la vérification intégrée est un organisme professionnel et autonome, voué à la recherche en vérification intégrée. Elle contribue au développement, à la mise à jour et à la diffusion d'une méthodologie d'application de ce type de vérification et à la constitution de programmes de formation qui lui sont propres.

17.47 Le vérificateur général apporte un appui professionnel et financier à la Fondation. Il siège sur son conseil d'administration et est membre de son Comité de direction, de même que de son Comité de représentants des gouvernements de premier niveau. De plus, un membre du personnel du vérificateur général fait partie du Comité de recherche de la Fondation.

17.48 La contribution du vérificateur général à la Fondation comporte des avantages qui dépassent le cadre de ses activités propres. En effet, l'adhésion du vérificateur général à la Fondation en qualité de « membre de soutien » permet aux employés du

gouvernement du Québec et de ses organismes, engagés dans des activités de gestion et de contrôle financier, de vérification interne ou d'évaluation de programmes, de devenir membres de la Fondation à des conditions avantageuses. Ils peuvent ainsi bénéficier des services de formation qu'offre la Fondation et des résultats de ses travaux de recherche et de développement.

17.49 Au moment de la rédaction de ce Rapport, le vérificateur général et des membres de son personnel, de même que d'autres membres de la Fonction publique québécoise, ont confirmé leur présence au 11e Congrès annuel de la Fondation. Ce Congrès se tient à Ottawa, du 4 au 6 novembre 1990, et a pour thème: « La gestion efficace dans les années 1990: les ressources humaines et l'information ».

c. L'Ordre des comptables agréés du Québec

17.50 Un membre du personnel du vérificateur général fait partie du Bureau de l'Ordre des comptables agréés du Québec et de son Comité administratif.

17.51 Un autre membre de son personnel est président du Comité sur la vérification intégrée de l'Ordre. Ce Comité a comme objectif de favoriser le développement de la vérification intégrée et de diffuser de l'information à ce sujet auprès des membres de la profession et du public en général.

17.52 Des membres du personnel du vérificateur général ont assisté au Congrès annuel de l'Ordre, tenu en juin 1990 à Sainte-Adèle, sous le thème « Penser futur ».

d. L'Institut Canadien des Comptables Agréés

17.53 Le vérificateur général appuie les travaux de l'Institut Canadien des Comptables Agréés en participant, notamment, aux recherches du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public. Il commente, à titre de personne-ressource, les exposés-sondages et les projets de prise de position sur la comptabilité et la vérification. Par cette participation, le vérificateur général partage les résultats de ses recherches, tout en étant informé des développements et des changements anticipés dans la pratique professionnelle.

17.54 Un membre du personnel du vérificateur général a assisté, en sa qualité de membre du Comité administratif de l'Ordre des comptables agréés du Québec, au Congrès annuel de l'Institut tenu en août dernier à Saskatoon, en Saskatchewan, sous le thème « Visions de l'avenir ».

17.55 Un membre du personnel du vérificateur général fait partie du Comité consultatif de l'Institut Canadien des Comptables Agréés sur les monographies de langue française. Ce Comité conseille et assiste le module francophone des comités de recherche de l'Institut; son rôle est de susciter des projets de recherche et de favoriser la production de monographies par des comptables agréés francophones. Un autre membre du personnel du vérificateur général fait partie du Comité de l'Institut sur l'information probante dans le cadre de la vérification d'optimisation des ressources.

e. L'Association des comptables généraux licenciés du Canada

17.56 Un membre du personnel du vérificateur général participe, pour une deuxième année, aux travaux du Comité des normes de vérification de l'Association des comptables généraux licenciés du Canada. Il représente également l'Association au sein du Comité du secteur public de la Fédération internationale des comptables.

f. L'Institut des vérificateurs internes

17.57 Le vérificateur général ainsi que trois membres de son personnel font partie de l'Institut des vérificateurs internes; un de ces représentants est gouverneur de la section de Montréal, alors que les autres adhèrent à la section de Québec. Cet Institut a pour but de favoriser le progrès de la vérification interne. Il offre des programmes de formation liés à la théorie et à la pratique de ce type de vérification, effectue des travaux de recherche et en publie périodiquement les résultats.

g. L'Association des vérificateurs en informatique de Québec

17.58 Un membre du personnel du vérificateur général est président de l'Association des vérificateurs en informatique de Québec. Cette Association a comme objectif principal le développement professionnel de ses membres dans les domaines conjoints de la vérification et de l'informatique. L'Association constitue le Chapitre de Québec de l'Electronic Data Processing Auditors Association, organisation internationale dont l'intérêt principal porte sur le contrôle des systèmes d'information.

h. Les autres échanges professionnels

17.59 Au cours de l'année, le vérificateur général a reçu des visiteurs et des représentants provenant d'autres juridictions législatives ou d'autres organisations du Canada, de l'Australie, de la Tunisie, du Zaïre et d'Haïti, en mission d'études ou d'échanges de connaissances sur les méthodes de vérification d'optimisation des ressources.

Les ressources informatiques

a. Le plan directeur des systèmes et de l'informatique

17.60 Au cours de la dernière année, l'instauration de nouveaux systèmes administratifs d'information à la gestion et de nouveaux instruments de travail pour la vérification ont permis de répondre à des besoins déterminés par le plan directeur des systèmes et de l'informatique du vérificateur général. Également, le plan directeur a été révisé en vue de l'introduction de nouveaux outils d'aide à la conception de systèmes, tels que la méthodologie de développement des systèmes et un système de gestion de base de données relationnelles. Ces outils servent à la refonte de certains systèmes administratifs et à la consolidation des acquis en matière d'orientations technologiques.

b. La bureautique et le respect du droit d'auteur

17.61 La bureautique est solidement implantée à tous les niveaux d'activités du vérificateur général. Elle améliore la qualité du travail, permet des économies de temps appréciables et accroît la productivité du personnel.

17.62 Le respect intégral du droit d'auteur est un élément très important de l'utilisation de cette bureautique chez le vérificateur général. Ce dernier adhère d'ailleurs aux principes directeurs, énoncés par le Conseil de l'industrie électronique du Québec et l'Association canadienne des entreprises de services en informatique, visant la protection des logiciels et de leur documentation.

Les ressources humaines

a. La gestion des ressources humaines

17.63 Les fonctionnaires du vérificateur général sont nommés et rémunérés selon la Loi sur la fonction publique. Le vérificateur général exerce à leur endroit les pouvoirs que cette loi confère à un dirigeant d'organisme. Il définit, conformément à la Loi sur le vérificateur général, ses politiques de gestion des ressources humaines en matière de planification, d'organisation et de développement. Il établit, sous réserve des crédits accordés par le Parlement, l'effectif maximal dont il a besoin pour l'exercice de ses fonctions, la répartition de cet effectif, ainsi que le niveau des emplois.

17.64 Le vérificateur général se conforme le plus possible aux politiques et orientations gouvernementales en matière de gestion des ressources humaines.

b. L'effectif

17.65 L'effectif du vérificateur général s'établit à 241 postes permanents, qui se répartissent comme suit:

Cadres supérieurs	30
Professionnels	172
Cadre intermédiaire	1
Techniciens	17
Personnel de bureau	21
Total	**241**

c. Le développement des ressources humaines

17.66 Le programme de formation et de perfectionnement des ressources humaines du vérificateur général a suivi cette année les mêmes orientations de développement que l'année précédente. Ainsi, les activités de formation ont porté principalement sur la vérification d'optimisation des ressources, la vérification informatique, la bureautique et l'échantillonnage statistique.

17

17.67 Un programme de formation sur les pratiques de management a été développé, en collaboration avec l'École nationale d'administration publique, et offert à des membres du personnel du vérificateur général oeuvrant en vérification d'optimisation des ressources. De plus, le personnel d'encadrement a bénéficié d'un programme de perfectionnement en gestion.

17.68 Les activités de formation pour l'ensemble du personnel ont représenté 1 865 jours-personnes, soit 475 pour le personnel d'encadrement et 1 390 pour les professionnels et le personnel de soutien, c'est-à-dire une moyenne d'environ 8 jours de formation par employé.

d. Les programmes d'égalité en emploi

17.69 Le vérificateur général adhère aux objectifs des programmes gouvernementaux d'égalité en emploi favorisant l'égalité d'accès à des emplois au personnel féminin, aux personnes handicapées et aux membres des communautés culturelles. La promotion de la carrière de ces groupes d'employés constitue également une de ses préoccupations.

17.70 Actuellement, le personnel féminin représente 38 p. cent de l'ensemble de l'effectif du vérificateur général, par rapport à 33 p. cent l'an dernier.

17.71 Neuf employées bénéficient d'un horaire de travail réduit afin de leur permettre de mieux concilier les exigences de leur travail professionnel avec leurs responsabilités familiales.

17.72 Le Programme de relève féminine, mis en place l'an dernier, se poursuit. Son objectif consiste à assurer la relève féminine pour les postes d'encadrement supérieur chez le vérificateur général. Ce programme comprend une formation théorique en gestion et des stages pratiques où les participantes peuvent exercer leurs qualités de gestionnaire. Des sept employées professionnelles qui se sont inscrites à ce programme, cinq poursuivent leur formation. Une des participantes a été récemment promue à un emploi de cadre supérieur au vérificateur général.

17.73 Le vérificateur général emploie trois personnes issues de communautés culturelles et une personne ayant un handicap physique. Comme pour le personnel féminin, l'objectif est d'augmenter la représentation de ces deux groupes.

e. La qualité de vie au travail des employés

17.74 La qualité des travaux du vérificateur général et l'atteinte de ses objectifs reposent en grande partie sur la compétence, l'engagement et la motivation de ses employés.

17.75 Au cours de l'année, le vérificateur général a pris plusieurs mesures visant à favoriser davantage la qualité de vie au travail de son personnel.

17.76 Un colloque, à l'intention des chargés de projet, a été tenu pour permettre à ces personnes d'échanger sur des sujets liés à leur profession et à leur carrière.

17.77 Un programme de reconnaissance de l'excellence a été mis en place, le processus d'accueil des nouveaux employés a été amélioré et un guide sur les différentes tâches disponibles au vérificateur général a été développé et distribué. Enfin, les objectifs opérationnels et les stratégies pour les atteindre ont été communiqués à l'ensemble du personnel, lors de rencontres inaugurant l'année des activités de vérification débutant en septembre.

f. La permutation de personnel avec d'autres organisations

17.78 Conformément à son Règlement sur la permutation et l'affectation de personnel, le vérificateur général a conclu des ententes pour l'affectation dans ses services de 5 professionnels provenant du Bureau du vérificateur général du Canada, d'Hydro-Québec, de Telecom Australia et de cabinets de la pratique privée, pour des périodes variant de 12 à 24 mois, ceci pour contribuer à la réalisation de son mandat.

g. Le fichier des fournisseurs de services professionnels

17.79 Conformément au Règlement sur les contrats de services professionnels conclus par le vérificateur général et pour répondre à ses besoins, celui-ci maintient un fichier de fournisseurs de services professionnels aux fins d'appels d'offres dans les domaines de la vérification d'optimisation des ressources, de la vérification informatique et de l'actuariat.

17.80 Les professionnels exerçant dans un cabinet, seuls ou en société, et ayant une place d'affaires au Québec, peuvent en tout temps demander leur inscription à ce fichier; un autre avis a été publié dans les journaux, en cours d'année, les invitant à s'y inscrire.

h. L'utilisation des ressources externes

17.81 Le vérificateur général a recours aux services de ressources professionnelles externes, sur une base contractuelle, pour l'aider dans l'exercice de son mandat. Ces ressources comprennent des experts en méthodologie et en vérification d'optimisation des ressources et des spécialistes dans les domaines faisant l'objet d'une vérification.

17.82 Par ailleurs, les équipes de vérification engagées dans des mandats de vérification d'optimisation des ressources sont guidées et appuyées dans leur travail par des comités consultatifs. Ces comités sont principalement composés de personnes de l'extérieur du Gouvernement et dont les compétences sont reconnues en vérification, en gestion ou dans le secteur d'activité faisant l'objet de vérification.

17.83 Le vérificateur général a fait appel, au cours de l'année, aux ressources professionnelles externes suivantes:

Archambault, Raynald Ultramar Canada Inc.	Ardouin, Pierre G. Université Laval
Beaulieu, André Martineau, Provencher & Associés Ltée	Bélanger, Marc Université Laval
Bélanger, Marcel Gagnon Bélanger Inc.	Bélanger, Michel Banque Nationale du Canada
Bergeron, Dollard Hôpital Laval	Bertrand, Guy Université du Québec
Bolduc, Lucien Société de Transport de la Rive Sud de Montréal	Bregha, François L'Académie Rawson des sciences de l'eau
Brière, Robert La Compagnie Wyatt	Carrière, Roland Roland Carrière & Associés (1989)
Couillard, Denis Institut national de la recherche scientifique	Coulombe, Guy La Société du centre de conférences internationales de Montréal
Cournoyer, Richard Richard Cournoyer et Associés Inc.	Desautels, Denis Caron Bélanger Ernst & Young
Dinsmore, John Conseiller en gestion	Ferland, Alain Ultramar Canada Inc.
Filion, Yves Hydro-Québec	Fortier, Robert Jacques G. Parent & Associés Inc.

Fortier, Sylvain Caron Bélanger Ernst & Young	Gagné, Denis Les Aciers Canam
Gauthier, Yves Poissant Thibault-Peat Marwick Thorne	Giguère, Dominic Price Waterhouse
Godbout, Robert Martineau, Provencher & Associés Ltée	Gosselin, Louis Gestion Perforem Ltée
Goulet, Roger Boiteau Luminaire Inc.	Gour, Pierre Samson Bélair/Deloitte & Touche
Grenier, France Grenier Pineault	Guruprasad, Choulgère Gamet Consultants Inc.
Jeffrey, Henri-Paul Directeur d'un centre hospitalier à la retraite	Joly, François Sécur Inc.
Laflamme, Ghislain K. Régie des permis d'alcool du Québec	Lamonde, Jacques Conseiller en gestion
Lamontagne, Michel Ministère de l'Environnement (Canada)	Larose, Gérard Vérificateur général à la retraite
Larouche, Richard Martineau, Provencher & Associés Ltée	Lavoie, Jean-Noël Notaire
Lavoie, Pierre Poissant Thibault-Peat Marwick Thorne	Lebrun, François Raymond, Chabot, Martin, Paré
Lefebvre, Pierre Université du Québec à Montréal	Lefebvre, Sylvain Martineau, Provencher & Associés Ltée
Léger, Jacquelin Laliberté Lanctôt	Losier, Gaëtan Société Nationale de Fiducie
Marceau, Richard École nationale d'administration publique	Martel, Maurice Maurice Martel et Associés Inc.
Martin, Yves Les Services de consultants Yves Martin Inc.	Meunier, Pierre B. Martineau Walker
Minguy, Jean-Jacques Directeur général d'hôpital à la retraite	Moreau, Antonin Directeur général au ministère de l'Éducation à la retraite
Normandin, André La Compagnie Wyatt	Page, Louis de Gonzague Vérificateur conseil
Paradis, Ghislain Société de développement international Desjardins	Paré, Jean Jean Paré & Associés
Picard, Jean Samson Bélair/Deloitte & Touche	Plamondon, Jean-Pierre Lapel Groupe-Conseil Inc.
Potvin, André Poissant Thibault-Peat Marwick Thorne	Rabeau, Yves Université du Québec
Rivard, Jules Jacques G. Parent & Associés Inc.	Roy, Christian Université Laval

Sarra-Bournet, Marc Laliberté Lanctôt	Simard, Michel Grenier Pineault
St-Hilaire, Luc Price Waterhouse	Temcheff, Constantin Price Waterhouse
Tremblay, Daniel Jacques G. Parent & Associés Inc.	Vaugeois, Denis Les éditions du Septentrion

i. L'application de la Loi sur la protection des non-fumeurs dans certains lieux publics

17.84 Conformément à la Loi sur la protection des non-fumeurs dans certains lieux publics (L.R.Q., chapitre P-38.01 et modifications), un organisme public et toute autre entité assimilée à un organisme public aux fins de la loi doivent fournir dans leur rapport annuel un compte rendu de l'application de la loi dans les lieux qu'ils occupent.

17.85 Il est maintenant interdit de fumer dans tous les locaux occupés par le vérificateur général, sauf dans les salles de repos spécialement aménagées à cette fin. Les employés respectent fidèlement cette mesure dont ils se déclarent satisfaits.

j. L'information de gestion du personnel

17.86 Afin d'accroître l'imputabilité de ses gestionnaires et de favoriser ainsi une gestion plus efficace de ses ressources, le vérificateur général a amélioré l'efficacité de ses systèmes d'information de gestion du personnel notamment en matière de suivi de l'effectif, de profil de formation, de gestion du temps et de suivi de la planification des travaux.

17.87 Le système de suivi de l'effectif fournit de l'information sur le nombre d'employés par direction, les postes vacants, les postes permanents et temporaires, les postes occasionnels, les postes à temps réduit, les prêts de service et les affectations.

17.88 Celui portant sur le profil de formation indique les cours suivis par chaque employé et précise ceux auxquels il devra s'inscrire pour parfaire sa formation.

17.89 Quant au système de gestion du temps, il procure, pour chaque employé, le détail des heures travaillées et leur répartition par activité, facilitant ainsi la planification annuelle des activités du vérificateur général et le suivi de ses opérations.

17

17.90 Le suivi de la planification permet de suivre l'évolution des travaux. De plus, il permet de dégager les écarts importants entre les heures de réalisation prévues lors de la planification initiale des travaux et les heures qui leur sont effectivement consacrées.

k. Le guide des tâches et la structure des emplois

17.91 Un guide des différentes tâches des employés du vérificateur général et un document d'information sur la structure des emplois ont été produits par le Service des ressources humaines, au cours de l'année, en collaboration avec des membres du personnel d'encadrement.

17.92 Le guide des tâches, qui précise l'expérience et la formation requises pour accomplir les diverses fonctions propres au vérificateur général, est un outil utile à la prise de décision dans les activités de planification, de formation, d'affectation du

personnel et de recrutement de nouveaux employés. De plus, il permet aux employés de mieux planifier leur carrière. Quant au document d'information sur la structure des emplois, il permet une meilleure connaissance des qualifications requises du personnel pour accomplir l'ensemble des tâches liées à la vérification.

Les ressources financières

a. Les prévisions budgétaires

17.93 Le vérificateur général soumet ses prévisions budgétaires annuelles au Bureau de l'Assemblée nationale, conformément à la Loi sur le vérificateur général. Après étude par le Bureau, ces prévisions sont portées au Livre des prévisions budgétaires présentées à l'Assemblée nationale.

b. La nomination du vérificateur des livres et comptes du vérificateur général

17.94 Le Bureau de l'Assemblée nationale a nommé le cabinet Choquette, Corriveau, Grenier, comptables agréés, vérificateur des livres et comptes du vérificateur général pour l'année financière 1989-1990. Le rapport du vérificateur est remis au président de l'Assemblée nationale qui le dépose devant l'Assemblée, conformément à la Loi sur le vérificateur général.

c. Les dépenses

17.95 Les dépenses effectuées pour les activités du vérificateur général au cours des années terminées les 31 mars 1990 et 1989 se répartissent comme suit:

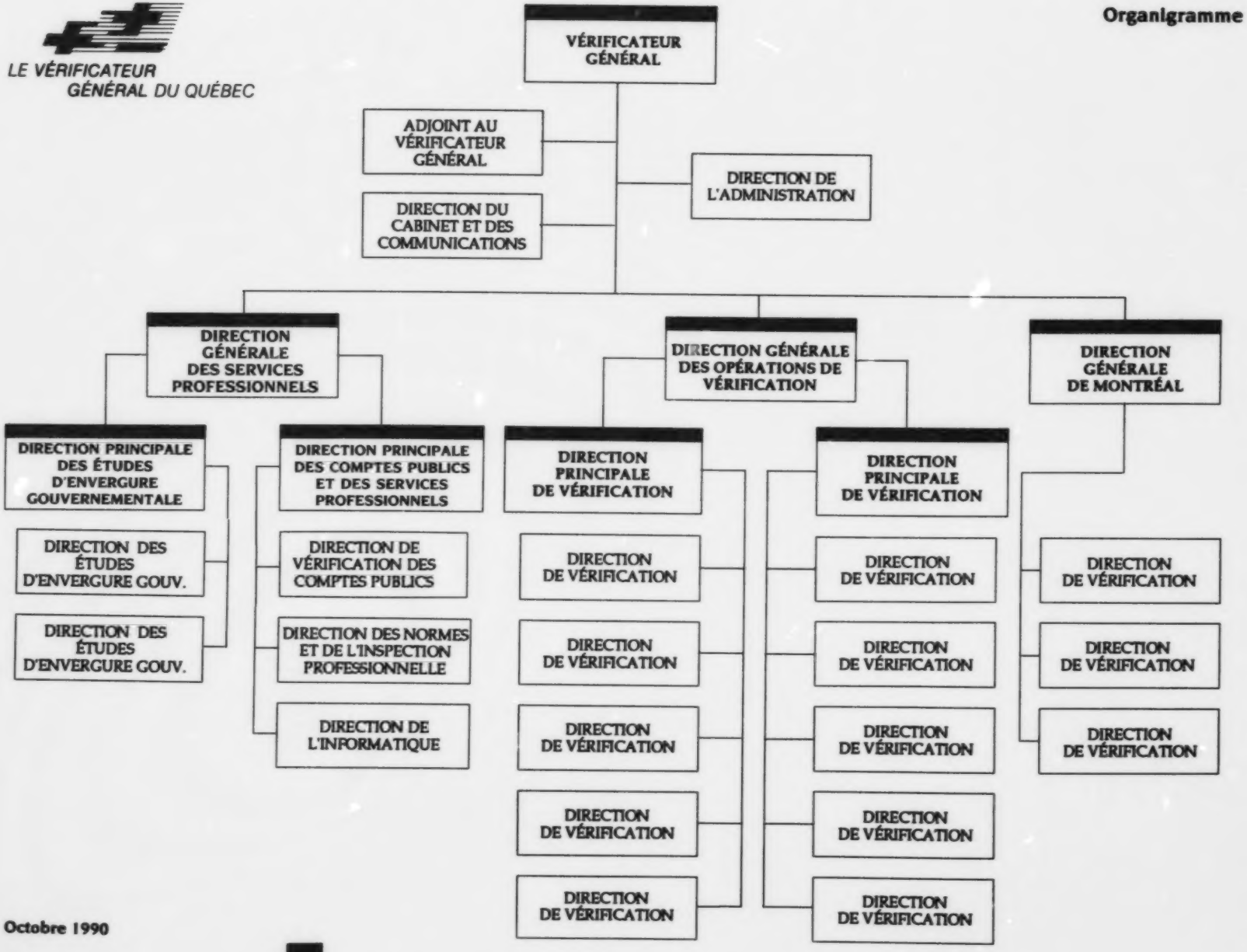
	1990	1989
	(en milliers $)	
FONCTIONNEMENT - PERSONNEL		
Traitements	9 708	9 110
Autres rémunérations	270	238
	9 978	**9 348**
FONCTIONNEMENT - AUTRES DÉPENSES		
Communications	440	435
Services	1 423	1 489
Entretien	31	43
Loyers	592 [1]	720 [1]
Fournitures	150	162
Équipement	130	55
Autres dépenses	10	3
	2 776	**2 907**
	12 754	**12 255**
CAPITAL - AUTRES DÉPENSES		
Équipement	410	647
Dépenses effectuées	**13 164**	**12 902**
Avances	1	4
Dépenses imputées	**13 165**	**12 906**
Crédits non utilisés	369	69
CRÉDITS VOTÉS	**13 534**	**12 975**

[1] Y compris une partie du coût des améliorations locatives.

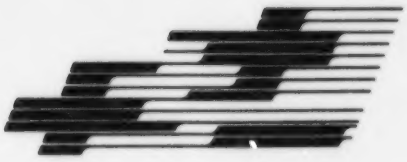
17

LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Organigramme



Octobre 1990



Annexes

Annexe I

Loi sur le vérificateur général (L.R.Q., chapitre V-5.01 et modifications)

Section I

Objet et interprétation

1. La présente loi a pour objet de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics.

2. Les fonds et autres biens publics visés par la présente loi sont ceux des organismes publics, des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement.

3. Est un organisme public, aux fins de la présente loi, le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor et un ministère.

Sont assimilés à un organisme public, aux fins de la présente loi, le lieutenant-gouverneur, l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen, toute personne que l'Assemblée nationale désigne pour exercer une fonction qui en relève lorsque la loi prévoit que son personnel est nommé et rémunéré suivant la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1) et tout organisme dont l'Assemblée nationale ou l'une de ses commissions nomme la majorité des membres.

4. Est un organisme du gouvernement, aux fins de la présente loi, tout organisme, autre que ceux mentionnés à l'article 3, qui est institué par une loi, ou en vertu d'une loi, ou par une décision du gouvernement, du Conseil du trésor ou d'un ministre et qui satisfait à l'une des conditions suivantes:

1° tout ou partie de ses crédits de fonctionnement apparaissent sous ce titre, dans les prévisions budgétaires déposées devant l'Assemblée nationale;

2° la loi ordonne que son personnel soit nommé ou rémunéré suivant la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1);

3° le gouvernement ou un ministre nomme au moins la moitié de ses membres ou administrateurs et au moins la moitié de ses frais de fonctionnement sont assumés directement ou indirectement par le fonds consolidé du revenu ou les autres fonds administrés par un organisme public, ou par les deux à la fois.

Est assimilé à un organisme du gouvernement, pour l'application de la présente loi, le curateur public.

5. Est une entreprise du gouvernement, aux fins de la présente loi:

1° tout organisme, autre que ceux mentionnés aux articles 3 et 4, institué par une loi, ou en vertu d'une loi, ou par une décision du gouvernement, du Conseil du trésor, ou d'un ministre et dont au moins la moitié des membres ou administrateurs sont nommés par le gouvernement ou un ministre;

2° toute société à fonds social, autre qu'un organisme du gouvernement, dont plus de 50 % des actions comportant le droit de vote font partie du domaine public ou sont détenues en propriété par un organisme public, par un organisme du gouvernement ou par une entreprise du gouvernement.

6. Malgré les articles 4 et 5, un collège d'enseignement général et professionnel au sens de la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel (chapitre C-29) et l'Université du Québec, ses universités constituantes, ses instituts de recherche et ses écoles supérieures, au sens de la Loi sur l'Université du Québec (chapitre U-1), ne sont pas des organismes du gouvernement ou des entreprises du gouvernement au sens de la présente loi.

Section II

Le vérificateur général

7. Une personne est nommée vérificateur général sur motion présentée par le Premier ministre et adoptée par au moins les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.

8. Le vérificateur général relève de l'Assemblée nationale. Il exerce les pouvoirs que la loi lui confie.

9. La durée du mandat du vérificateur général est de dix ans. Ce mandat ne peut être renouvelé.

10. Le vérificateur général exerce ses fonctions à temps plein.

11. Le vérificateur général doit, avant de commencer à exercer ses fonctions, prêter le serment ou faire la déclaration solennelle prévus à l'annexe I devant le président de l'Assemblée nationale.

12. Le vérificateur général peut démissionner en donnant un avis écrit au président de l'Assemblée nationale. Le président en avise l'Assemblée dans les trois jours de la réception de cet avis ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

13. L'Assemblée nationale peut, après avoir pris avis de la Commission de l'Assemblée nationale, destituer le vérificateur général sur motion présentée par le Premier ministre et adoptée par au moins les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.

14. Le vérificateur général reçoit un traitement égal au maximum du niveau supérieur de salaire des sous-ministres autres que le secrétaire général du Conseil exécutif, et à la moyenne de toute autre rémunération des sous-ministres.

Il bénéficie en outre des indemnités auxquelles ces derniers ont droit et des autres conditions de travail qui leur sont accordées.

15. En cas d'absence ou d'empêchement du vérificateur général ou de vacance de son poste, le président de l'Assemblée nationale peut, avec l'accord du Premier ministre et du Chef de l'opposition officielle, désigner l'un des vérificateurs généraux adjoints comme vérificateur général, pour assurer l'intérim.

Celui-ci reçoit, pour la durée de l'intérim, un traitement équivalant à celui du vérificateur général.

16. Malgré toute autre loi générale ou spéciale, le vérificateur général peut opter pour la participation à un régime de retraite dont il aura convenu des termes préalablement à sa nomination avec le représentant autorisé du gouvernement.

Le décret du gouvernement donnant suite à l'entente visée au premier alinéa doit être pris dans les 90 jours qui suivent la date de la nomination du vérificateur général et a effet à compter de la date de son entrée en fonction.

17. Le vérificateur général peut, avec l'approbation du Bureau de l'Assemblée nationale, nommer des vérificateurs généraux adjoints pour l'assister dans l'exercice de ses fonctions. Il détermine leurs devoirs et pouvoirs.

Si la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1) n'est pas applicable à un adjoint lors de sa nomination, elle lui devient alors applicable sans autre formalité.

18. Un vérificateur général adjoint a rang de sous-ministre adjoint.

Sa rémunération est fixée par le vérificateur général et correspond à celle accordée à un sous-ministre adjoint.

Il bénéficie en outre des indemnités auxquelles ce dernier a droit et des autres conditions de travail qui lui sont accordées.

19. Les autres fonctionnaires du vérificateur général sont nommés et rémunérés conformément à la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1).

20. Le vérificateur général exerce à l'égard de son personnel les pouvoirs que cette loi confère à un dirigeant d'organisme.

Section III

Vérification et rapports

Sous-section 1

Vérification

21. Aux fins de la présente sous-section, on entend par:

1° « économie »: l'acquisition, au meilleur coût et en temps opportun, des ressources financières, humaines et matérielles, en quantité et qualité appropriées;

2° « efficience »: la transformation, au meilleur rendement, des ressources en biens et services;

3° « efficacité »: l'atteinte, au meilleur degré, des objectifs ou autres effets recherchés d'un programme, d'une organisation ou d'une activité.

22. Le vérificateur général a compétence en matière de vérification ou d'enquête se rapportant:

1° aux fonds et autres biens publics;

2° aux services, aux fonds et autres biens transmis sous forme de subventions accordées par un organisme public ou par un organisme du gouvernement.

23. Le vérificateur général est le vérificateur des livres et comptes:

1° du fonds consolidé du revenu;

2° des organismes publics;

3° des organismes du gouvernement;

4° des entreprises du gouvernement.

24. Malgré l'article 23, le vérificateur général n'est pas tenu de vérifier les livres et comptes d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement lorsqu'un autre vérificateur est nommé conformément aux dispositions de la loi constitutive ou de la loi qui régit les activités de l'organisme ou de l'entreprise.

Les articles 25 à 27 s'appliquent, selon le cas, aux travaux de ce vérificateur.

25. La vérification des livres et comptes du fonds consolidé du revenu, d'un organisme public et d'un organisme du gouvernement comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur, la vérification financière, la vérification de la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle d'optimisation des ressources.

Cette vérification ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de programme de l'organisme public ou de l'organisme du gouvernement.

26. Cette vérification porte notamment, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur, sur les aspects qui suivent et permet de constater, le cas échéant, les déficiences importantes à leur égard:

1° le contrôle des revenus, y compris leur cotisation et leur perception;

2° le contrôle des dépenses, leur autorisation et leur conformité aux affectations de fonds du Parlement;

3° le contrôle des éléments d'actif et de passif et les autorisations afférentes;

4° la comptabilisation des opérations et leurs comptes rendus;

5° le contrôle et la protection des biens administrés ou détenus;

6° l'acquisition et l'utilisation des ressources sans égard suffisant à l'économie ou à l'efficience;

7° la mise en oeuvre de procédés satisfaisants destinés à évaluer l'efficacité et à en rendre compte dans les cas où il est raisonnable de le faire.

27. La vérification des livres et comptes d'une entreprise du gouvernement comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur, la vérification financière, la vérification de la conformité de ses opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle des systèmes et des procédés mis en oeuvre pour contrôler et protéger ses biens.

28. Le vérificateur général peut, lorsqu'il le juge approprié, dans une entreprise du gouvernement dont il vérifie les livres et comptes, procéder à la vérification de la

qualité et du fonctionnement des systèmes et procédés mis en oeuvre par cette entreprise pour assurer que l'acquisition et l'utilisation de ses ressources se font en accordant l'importance qu'il convient à l'économie, à l'efficience et à l'efficacité.

Toutefois, sauf pour les cas prévus à l'article 36, le vérificateur général ne peut procéder à une telle vérification qu'après entente avec le conseil d'administration de l'entreprise ou, dans le cas où il n'y a pas de conseil d'administration, avec la direction de l'entreprise.

Cette vérification ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de programme de l'entreprise.

29. La vérification des livres et comptes des organismes publics, des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement comprend la vérification des livres et comptes de tout fonds qu'ils administrent.

30. Le vérificateur général peut procéder à la vérification, ou à tout complément de vérification, des registres, des dossiers, des documents et des comptes d'un établissement, institution, association ou entreprise relativement à l'utilisation de toute subvention qui lui est accordée par un organisme public ou un organisme du gouvernement.

31. Tout organisme, association ou entreprise qui a bénéficié d'un financement sous forme d'avance, de prêt, de garantie d'emprunt ou sous une autre forme d'un organisme public, d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement, est tenu de fournir, sur demande, au vérificateur général les documents et renseignements que ce dernier juge nécessaires pour compléter sa vérification de la créance, du placement ou de l'évaluation d'une perte éventuelle reliée à l'exécution de la garantie.

32. Le vérificateur des livres et comptes d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement, autre que le vérificateur général, doit transmettre à celui-ci, avec diligence, un exemplaire:

1° des états financiers annuels de l'organisme ou de l'entreprise;

2° de son rapport sur ces états;

3° de tout autre rapport qu'il fait au conseil d'administration, à la direction ou au dirigeant de l'organisme ou de l'entreprise, le cas échéant, sur ses constatations et recommandations.

33. Un vérificateur visé à l'article 32 doit mettre à la disposition du vérificateur général, sur demande, les documents de travail et les autres rapports et documents se rapportant à ses travaux de vérification.

Il doit également fournir au vérificateur général tout renseignement et explication additionnels requis sur ses travaux de vérification et leurs résultats.

34. Le vérificateur général peut, s'il est d'avis que les renseignements, explications, documents et rapports obtenus d'un vérificateur visé à l'article 32 sont insuffisants ou que des travaux de vérification supplémentaires devraient être effectués, procéder ou faire procéder à toute vérification additionnelle ou enquête qu'il juge nécessaire dans les livres et comptes de l'organisme du gouvernement ou de l'entreprise du gouvernement.

Les honoraires et frais additionnels ainsi encourus par un vérificateur autre que le vérificateur général, le cas échéant, sont à la charge de l'organisme ou de l'entreprise.

35. Le vérificateur général peut communiquer ses constatations de vérification avec les recommandations qu'il juge appropriées aux autorités gouvernementales et aux responsables concernés sur toute matière qui, à son avis, est de leur compétence.

36. Le vérificateur général effectue une vérification particulière ou une enquête et fait rapport chaque fois que le gouvernement ou le Conseil du trésor lui en fait la demande sur toute matière qui est de la compétence du vérificateur général. Toutefois, cette vérification ou cette enquête ne peut avoir préséance sur les obligations principales du vérificateur général.

Sous-section 2

Rapports sur les états financiers

37. Le vérificateur général prépare un rapport sur les états financiers annuels du gouvernement. Ce rapport accompagne ces états financiers dans les comptes publics préparés par le ministère des Finances conformément à la section VIII de la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6).

38. Dans son rapport sur les états financiers annuels du gouvernement, le vérificateur général:

1° indique si, à son avis, ces états présentent fidèlement la situation financière du gouvernement, les résultats de ses opérations et l'évolution de sa situation financière selon les règles ou conventions comptables énoncées aux états financiers et si ces règles ou conventions ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'année financière précédente;

2° formule toute restriction qu'il juge pertinente, en expose les motifs et, dans la mesure du possible, indique l'effet de la déficience sur les états financiers;

3° fait tout autre commentaire qu'il juge approprié.

39. L'article 38 s'applique, en l'adaptant, au rapport du vérificateur général sur les états financiers annuels d'un organisme public et sur ceux d'un fonds que celui-ci administre dans le cas où ces derniers états doivent être publiés dans les comptes publics et ne sont pas cumulés dans les états financiers annuels du gouvernement.

40. L'article 38 s'applique également, en l'adaptant, au rapport de tout vérificateur sur les états financiers annuels d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement et sur ceux de tout fonds qu'ils administrent.

Sous-section 3

Rapports annuel et spécial

41. Le vérificateur général prépare, à l'intention de l'Assemblée nationale, un rapport annuel dans lequel:

1° il fait part de ses activités;

2° il indique s'il a reçu, dans l'exercice de ses fonctions, tous les renseignements, rapports et explications demandés.

42. Le vérificateur général signale, dans ce rapport, tout sujet ou tout cas qui, d'après lui, mérite d'être porté à l'attention de l'Assemblée nationale et qui découle des travaux de vérification concernant:

1° le fonds consolidé du revenu;

2° les organismes publics;

3° les organismes du gouvernement;

4° les entreprises du gouvernement;

5° les bénéficiaires de subventions des organismes publics et des organismes du gouvernement.

Cet article s'applique également, en l'adaptant, à tout sujet ou cas qui découle d'une enquête.

43. Le vérificateur général peut également faire, dans ce rapport, les commentaires qu'il juge appropriés:

1° sur les états financiers du gouvernement et des autres organismes publics, ceux des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement, ceux des fonds qu'ils administrent, ainsi que sur les règles ou conventions comptables en vertu desquelles ces états ont été préparés;

2° sur la forme et le contenu des documents d'information financière, notamment les prévisions de dépenses et les comptes publics, déposés devant l'Assemblée nationale ou en commission, comme moyen de surveillance de l'utilisation des fonds et autres biens publics.

44. Le vérificateur général doit, au plus tard le 15 décembre de chaque année, remettre son rapport annuel au président de l'Assemblée nationale.

Celui-ci le dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

45. Le vérificateur général peut soumettre, en tout temps, un rapport spécial à l'Assemblée nationale sur toute affaire d'une importance ou d'une urgence telle qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation de son rapport annuel.

Un tel rapport est déposé devant l'Assemblée nationale selon le mode établi pour le rapport annuel.

Section IV

Pouvoirs, immunités et conditions d'exercice

Sous-section 1

Pouvoirs

46. Sous réserve de la présente loi et des autres lois qui lui sont autrement applicables, le vérificateur général effectue, au moment, à la fréquence et de la manière qu'il détermine, les vérifications et enquêtes nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

47. Aux fins de l'exécution de ses fonctions, le vérificateur général peut détacher ses employés et experts-conseils auprès d'un organisme public, d'un organisme du gouvernement, d'une entreprise du gouvernement ou de tout autre organisme, association ou personne dont les fonds et autres biens relèvent de son champ de compétence.

Ceux-ci doivent leur fournir les locaux et l'équipement que le vérificateur général estime nécessaires.

48. Les organismes, entreprises, associations ou personnes visés à l'article 47 et leurs administrateurs, dirigeants et employés doivent, sur demande, permettre au vérificateur général de prendre communication et de tirer copie des registres, rapports, documents ou données, quelle qu'en soit la forme, relatifs aux travaux du vérificateur général en vertu de la loi, et lui fournir tout renseignement et explication s'y rapportant.

Le présent article s'applique malgré la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1).

Le présent article prévaut sur une disposition d'une loi générale ou spéciale postérieure qui lui serait contraire à moins que cette dernière loi n'énonce expressément s'appliquer malgré le présent article.

49. Le vérificateur général, ou le représentant qu'il désigne par écrit, peut, dans l'exercice de ses fonctions, interroger toute personne sous serment et l'obliger à produire tout document; il est investi, à cette fin, des pouvoirs et de l'immunité d'un commissaire nommé en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre C-37).

Sous-section 2

Immunités

50. Malgré toute autre loi générale ou spéciale, le vérificateur général, ses employés et ses experts-conseils ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement.

51. Le vérificateur général et ses employés ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'une omission ou d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

52. Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport du vérificateur général en vertu de la présente loi ou de toute autre loi ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.

53. Sauf sur une question de compétence, aucun des recours extraordinaires prévus aux articles 834 à 850 du Code de procédure civile (chapitre C-25) ne peut être exercé, ni aucune injonction accordée ou autre mesure provisionnelle prise contre le vérificateur général, ses employés et ses experts-conseils dans l'exercice de leurs fonctions.

Un juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler sommairement tout bref délivré et toute ordonnance ou injonction prononcée à l'encontre du présent article.

Sous-section 3

Conditions d'exercice

54. Tout employé ou expert-conseil du vérificateur général doit observer les règles de sécurité et de discrétion applicables aux employés des organismes publics, des organismes du gouvernement, des entreprises du gouvernement ou de tout autre organisme, association ou personne dont les fonds et autres biens font l'objet de vérification ou d'enquête.

55. Le vérificateur général peut autoriser, par écrit, l'un de ses adjoints, ou tout autre membre de son personnel d'encadrement, à signer en son nom tout rapport du vérificateur général autre que celui sur les états financiers annuels du gouvernement et ceux qu'il présente à l'Assemblée nationale.

56. Le vérificateur général établit, sans autre formalité, ses politiques de gestion des ressources humaines en matière de planification, d'organisation et de développement.

57. Le vérificateur général établit, sous réserve des crédits accordés par le Parlement, les effectifs maxima dont il a besoin pour l'exercice de ses fonctions et détermine leur répartition ainsi que le niveau de leur emploi.

58. Le Conseil du trésor peut, à la demande du vérificateur général, conclure une entente avec ce dernier concernant la délégation et l'exercice de tout pouvoir qui lui est conféré par la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1) et qui n'est pas attribué au vérificateur général par la présente loi.

59. L'Office des ressources humaines peut, à la demande du vérificateur général, conclure une entente avec ce dernier concernant la délégation et l'exercice des pouvoirs qu'il ne peut déléguer en vertu de l'article 102 de la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1).

60. Le vérificateur général doit remettre copie de toute entente conclue en vertu des articles 58 et 59 au président de l'Assemblée nationale.

Celui-ci la dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

61. Le vérificateur général peut, conformément aux normes et conditions qu'il établit par règlement, conclure:

1° des contrats pour les services professionnels requis dans l'exercice de ses fonctions;

2° des ententes avec des organisations publiques ou privées concernant la permutation ou l'affectation du personnel.

Ce règlement est soumis à l'approbation du Bureau de l'Assemblée nationale. Le président de l'Assemblée nationale le dépose devant l'Assemblée dans les trois jours de son approbation, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

62. Le contrôleur des finances peut conclure, avec le vérificateur général, toute entente concernant l'application, par délégation ou autrement, de certaines dispositions de la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6).

63. Le vérificateur général soumet ses prévisions budgétaires annuelles au Bureau de l'Assemblée nationale.

64. Après étude et modification, le cas échéant, par le Bureau, les prévisions budgétaires du vérificateur général sont portées au Livre des prévisions budgétaires présentées à l'Assemblée nationale.

65. Le vérificateur général peut faire rapport à l'Assemblée nationale s'il estime que ses prévisions budgétaires, telles que modifiées, sont insuffisantes. Il remet ce rapport au président de l'Assemblée nationale.

Celui-ci le dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

66. Le vérificateur général peut soumettre au Bureau de l'Assemblée nationale des prévisions budgétaires supplémentaires s'il prévoit, en cours d'exercice, devoir excéder les crédits accordés par le Parlement. Les articles 64 et 65 s'appliquent, le cas échéant, en les adaptant.

67. Les articles 40, 46 et 56 de la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6) relatifs à la division des crédits, à la suspension du droit d'engager des crédits et à la suspension de paiements ne s'appliquent pas aux crédits accordés au vérificateur général.

68. Le vérificateur général exerce, à l'égard des demandes d'imputation d'engagement et des demandes de paiement, les pouvoirs que la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6) confère à un dirigeant d'organisme.

69. Sous réserve de la présente loi, la gestion des ressources du vérificateur général s'exerce dans le cadre des lois, règlements et règles qui lui sont applicables.

Toutefois, le Bureau de l'Assemblée nationale peut, par règlement, autoriser le vérificateur général à déroger à une disposition d'un règlement adopté ou approuvé par le gouvernement ou par le Conseil du trésor, ou d'une politique, d'une directive ou d'une décision du gouvernement, d'un ministère, du Conseil du trésor ou d'un organisme du gouvernement, si, de l'avis du vérificateur général, cette disposition constitue une entrave à l'exercice de ses fonctions.

Ce règlement doit préciser la disposition à laquelle il est dérogé et celle qui s'appliquera en son lieu et place.

Le président de l'Assemblée nationale dépose ce règlement devant l'Assemblée dans les trois jours de son adoption, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

Section V

Vérification des comptes du vérificateur général

70. Le Bureau de l'Assemblée nationale nomme, pour une période déterminée, un vérificateur pour vérifier notamment les livres et comptes relatifs au vérificateur général.

Ce vérificateur ne peut être un fonctionnaire ou une personne à l'emploi, par contrat ou autrement, d'un organisme public, d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement.

Il doit, au plus tard le 15 décembre de chaque année, remettre son rapport au président de l'Assemblée nationale. Celui-ci le dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

Annexe I

(Article 11)

Serment ou déclaration solennelle

Je, (nom et prénom), jure (ou déclare solennellement) que je serai loyal et porterai allégeance à l'autorité constituée et que j'exercerai honnêtement mes fonctions conformément à la loi.

Annexe II

Objectifs généraux du vérificateur général

L'objet de la Loi sur le vérificateur général est de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics.

Le vérificateur général prépare un Rapport annuel dans lequel il fait état de questions importantes découlant de sa vérification et il informe l'Assemblée nationale sur le compte rendu de la gestion des fonds et des biens publics par l'Administration.

Ses objectifs généraux sont les suivants:

1. Effectuer les examens indépendants, dans la mesure qu'il juge appropriée, des livres et comptes du Fonds consolidé du revenu et des organismes publics, de même que des organismes du Gouvernement et des entreprises du Gouvernement dont il effectue la vérification, en vue d'émettre son opinion sur la présentation fidèle de leurs états financiers et sur leur conformité à des principes ou conventions comptables appropriés, de s'assurer de la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives, et d'évaluer le fonctionnement de systèmes propres à garantir un contrôle adéquat des fonds et autres biens publics.

   Ces examens doivent permettre de constater, le cas échéant, les déficiences importantes dans les systèmes de gestion et de contrôles financiers et administratifs de l'entité vérifiée au cours de la période d'examen. Ces déficiences concernent notamment:

   — Le contrôle des revenus, y compris leur cotisation et leur perception;

   — Le contrôle des dépenses, leur autorisation et leur conformité aux affectations de fonds du Parlement;

   — Le contrôle des éléments d'actif et de passif et les autorisations afférentes;

   — La comptabilisation des opérations et leurs comptes rendus;

   — Le contrôle et la protection des biens administrés ou détenus.

2. Effectuer les examens indépendants, dans la mesure qu'il juge appropriée, auprès des entités dont il effectue la vérification, à l'exception des entreprises du Gouvernement, en vue de déterminer le souci d'optimisation des ressources.

   Ces examens doivent permettre de constater, le cas échéant, les déficiences importantes concernant:

   — L'acquisition et l'utilisation des ressources sans égard suffisant à l'économie ou à l'efficience;

   — La mise en oeuvre de procédés satisfaisants destinés à évaluer l'efficacité et à en rendre compte dans les cas où il est raisonnable de le faire.

3. Effectuer les examens indépendants auprès de toute entreprise du Gouvernement dont il effectue la vérification, lorsqu'il le juge approprié et après entente avec son conseil d'administration, des systèmes et procédés mis en oeuvre par l'entreprise pour assurer que l'acquisition et l'utilisation de ses ressources se font en accordant l'importance qu'il convient à l'économie, à l'efficience et à l'efficacité.

4. Effectuer un examen de tout rapport émis par un vérificateur à qui incombe la vérification d'un organisme ou d'une entreprise du Gouvernement, en vue de relever les sujets d'intérêt pour l'Assemblée nationale, s'il en est. Le vérificateur général peut exiger ou effectuer lui-même des travaux de vérification supplémentaires auprès de l'organisme ou de l'entreprise.

5. Procéder à la vérification des livres et comptes des organisations bénéficiaires relativement à l'utilisation des subventions versées par les organismes publics et les organismes du Gouvernement.

6. Communiquer ses constatations et observations de vérification aux gestionnaires des entités vérifiées et aux autorités gouvernementales concernées avec les recommandations qu'il juge appropriées. Ces recommandations indiquent l'objectif à atteindre plutôt que les moyens d'y parvenir.

7. Réviser la forme et le contenu des documents d'information financière, tels que les prévisions de dépenses et les Comptes publics qui sont déposés devant l'Assemblée nationale comme moyen de surveillance de l'utilisation des fonds et autres biens publics.

8. Maintenir la réputation et la crédibilité de son organisation, partager ses connaissances spécialisées avec ses collègues des secteurs public et privé et contribuer à l'élaboration et l'amélioration des méthodes et des pratiques de vérification financière, de la conformité et d'optimisation des ressources.

9. Gérer son organisation de manière à maximiser l'utilisation des ressources humaines, matérielles et financières mises à sa disposition, s'assurer qu'elle possède la compétence professionnelle et administrative nécessaire à ces fins et qu'elle respecte les politiques de l'administration publique qui lui sont pertinentes.

Annexe III

Le vérificateur général du Québec

L'imputabilité dans la Loi sur la fonction publique

Mémoire

à la Commission du budget et de l'administration

**dans le cadre de l'étude de l'opportunité de maintenir
en vigueur ou, le cas échéant, de modifier
la Loi sur la fonction publique
(L.R.Q., chapitre F-3.1.1 et modifications)**

SEPTEMBRE 1990

Le vérificateur général du Québec

Le 20 juin 1985, l'Assemblée nationale adoptait la Loi sur le vérificateur général (L.R.Q., chapitre V-5.01 et modifications) dont l'objet déclaré, dès le premier article, est de favoriser, par la vérification, l'exercice du contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Cette loi remplace les dispositions de la Loi sur l'administration financière qui concernaient le vérificateur général.

En adoptant cette loi distincte sur la vérification législative, l'Assemblée nationale a réaffirmé clairement la primauté du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif. L'Assemblée rappelle ainsi que l'Administration, à qui elle s'en remet pour la gestion des fonds et autres biens publics, a, en retour, le devoir de rendre compte.

L'Assemblée nationale désigne une tierce partie pour accomplir la fonction de vérification législative. Cette fonction relève, dans les faits, du législateur qui choisit de la confier à une **personne désignée** en lui prescrivant de faire rapport directement à l'Assemblée nationale. Cette personne est le **vérificateur général**.

L'Assemblée nationale nomme le vérificateur général et lui confie donc un mandat par délégation législative. Avec la loi de 1985, celui-ci se voit accorder une autonomie accrue dans l'exercice de ses fonctions, et son champ d'action s'étend à l'ensemble des fonds et autres biens publics.

La vérification législative porte sur les livres et comptes du Fonds consolidé du revenu, des organismes publics et des organismes et entreprises du Gouvernement. Cette vérification comprend la vérification financière, la vérification de la conformité et celle des systèmes et procédés mis en oeuvre pour contrôler et protéger les biens et pour assurer l'optimisation des ressources. En plus, le vérificateur général effectue les vérifications particulières ou les enquêtes qui peuvent lui être demandées par le Gouvernement ou le Conseil du trésor, sans toutefois leur accorder préséance sur ses obligations principales. Enfin, il émet un rapport sur les états financiers qu'il vérifie et il prépare un Rapport annuel à l'Assemblée nationale dans lequel il signale tout sujet ou tout cas qui, d'après lui, mérite d'être porté à l'attention des parlementaires.

Introduction

La Commission du budget et de l'administration s'est vu confier le mandat de mener une étude sur l'opportunité de maintenir en vigueur ou, le cas échéant, de modifier la Loi sur la fonction publique (L.R.Q., chapitre F-3.1.1 et modifications). La Commission a choisi d'orienter ses travaux sur quatre thèmes qui ont fait l'objet d'un document de consultation intitulé **« Au service du citoyen, la raison d'être de la fonction publique du Québec »**. Ces quatre sujets d'étude concernent la qualité et l'efficacité des services rendus aux citoyens, l'imputabilité, le leadership du maître d'oeuvre dans l'implantation de la loi et, enfin, la dotation des emplois et le développement des ressources humaines.

Le vérificateur général fait porter le présent mémoire sur l'imputabilité, plus précisément l'imputabilité à l'externe, c'est-à-dire la reddition de comptes à l'Assemblée nationale. Il croit pouvoir contribuer ainsi au mandat de cette Commission, sans porter préjudice à l'indépendance que requiert l'exercice de ses fonctions. L'autre niveau d'imputabilité, dit interne, a aussi son importance eu égard aux impératifs d'une saine gestion. L'imputabilité externe est en quelque sorte le prolongement de l'imputabilité interne.

L'imputabilité externe, celle qui doit se pratiquer devant et envers l'Assemblée nationale, doit reposer sur des mécanismes ou des éléments de contrôle et de suivi qui assurent une reddition de comptes bien structurée et adaptée au contexte gouvernemental. Elle n'atteindra son niveau optimal d'efficacité que si les véritables responsables de la gestion, les hauts fonctionnaires, sont invités à y participer. Les *règles de procédure* de l'Assemblée nationale rendent déjà possible la convocation de ces hauts fonctionnaires en commission parlementaire. Malheureusement, les commissions parlementaires se sont peu prévalues de cette prérogative depuis la réforme parlementaire de 1984.

Au cours des dernières années, les travaux de plusieurs groupes de travail ont porté, entre autres, sur l'imputabilité des hauts fonctionnaires. Le Rapport de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert - Ottawa), de mars 1979, et le Rapport de la Commission Bisaillon (Québec), de juin 1982, recommandaient déjà une reddition de comptes régulière et systématique des hauts fonctionnaires devant le Comité des comptes publics (Ottawa) ou en commission parlementaire (Québec). Après quelque dix années, force nous est de constater que peu de changements importants sont intervenus au Québec à ce sujet.

De concert avec les *règles de procédure* de l'Assemblée nationale, la Loi sur la fonction publique pourrait, elle aussi, favoriser l'imputabilité externe.

L'exercice de l'imputabilité dans le secteur public

Afin de bien traduire les préoccupations du vérificateur général en matière d'imputabilité, il convient de faire le point sur cette notion et sur son application dans le secteur public, avant de la situer dans le contexte de la Loi sur la fonction publique.

L'imputabilité (obligation de rendre compte, responsabilité) est généralement définie comme étant l'obligation qui incombe à un gestionnaire, un dirigeant, un administrateur, de démontrer que, dans la gestion et le contrôle des ressources confiées, il s'est conformé à certaines conditions explicites ou implicites.

Un cycle complet d'imputabilité repose sur un système à double composante, soit l'imputabilité interne et l'imputabilité externe.

L'imputabilité interne se caractérise par la reddition de comptes à l'intérieur des structures gouvernementales, c'est-à-dire d'un niveau hiérarchique à un autre jusqu'au sous-ministre ou au dirigeant d'organisme. À leur tour, ceux-ci répondent de leurs gestes devant l'exécutif, c'est-à-dire les ministres responsables des ministères et des organismes. Cette reddition de comptes n'est pas publique.

L'imputabilité externe se caractérise par la reddition de comptes des ministres qui forment l'exécutif (le Gouvernement) à l'Assemblée nationale. Elle s'exerce sur la place publique, devant les représentants élus. Bien que le champ des orientations et celui de la gestion se confondent dans la personne du ministre, on devrait s'attendre, en pratique, à ce que la reddition de comptes sur la gestion et l'exécution des programmes gouvernementaux soit également assumée à l'externe, du moins en partie, par le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme. Ces hauts fonctionnaires ont autorité sur l'ensemble de la machine administrative et sont donc aussi les plus aptes à rendre compte de l'utilisation qu'ils en font.

Au Québec, c'est l'**imputabilité interne** qui a retenu le plus d'attention au cours des dernières années. Le système d'évaluation du personnel basé sur des attentes signifiées, la présence d'unités de vérification interne relevant directement de la haute direction du ministère ou de l'organisme, l'implantation progressive d'un suivi de gestion et de services d'évaluation d'activités de programme, sont autant d'aspects qui contribuent au système d'imputabilité interne.

Au niveau de l'**imputabilité externe**, il reste beaucoup à faire. Pour assurer l'exercice de cette imputabilité, quant à la gestion administrative des activités gouvernementales, le sous-ministre et le dirigeant d'organisme devraient être comptables envers l'Assemblée nationale, par l'intermédiaire de ses commissions parlementaires.

Dans le secteur privé, là où la poursuite de la rentabilité financière est vitale, les administrateurs et les dirigeants exigent un compte rendu fiable de ceux à qui ils ont confié un pouvoir de gestion et d'exécution. Ces mêmes administrateurs et dirigeants doivent, à leur tour, faire rapport aux véritables propriétaires que sont les actionnaires. Le compte rendu des responsables de la gestion ne se limite plus au seul rapport financier; il doit refléter la volonté constante d'améliorer les pratiques de gestion et faire ressortir, dans l'information présentée, la responsabilité des administrateurs et des dirigeants.

Ces constatations démontrent l'importance accordée à la reddition de comptes par les responsables de la gestion des affaires dans le secteur privé. Il y a là de quoi nous convaincre encore plus de la nécessité, pour les gestionnaires de l'administration publique, de gérer et de rendre compte avec toute la rigueur qui convient.

Une certaine interprétation du principe de la **responsabilité ministérielle** doit être reconsidérée. Selon cette interprétation, les ministres ont une responsabilité globale, voire même entière, relativement à l'ensemble des actes administratifs de leur ministère, les fonctionnaires étant limités à un rôle de simples exécutants, sans obligation de rendre compte à l'externe.

On voit rarement, cependant, à Québec ou à Ottawa, un ministre démissionner à la suite d'une sérieuse erreur administrative attribuable à un employé de son ministère ou d'un organisme placé sous sa responsabilité. Il faut maintenant faire place à une approche fondée sur la répartition des tâches et des responsabilités. Il faut faire la distinction entre les objectifs et les moyens ou, autrement dit, entre le politique et l'administratif.

En raison de la taille des ministères et des organismes du Gouvernement, des pouvoirs considérables sont et doivent être délégués aux hauts fonctionnaires pour la gestion de ces entités. La contrepartie inévitable est celle de la reddition de comptes. Il

est normal que ces personnes soient tenues comptables de leurs décisions et de leurs actes. Les hauts fonctionnaires ne devraient pas pouvoir se réfugier derrière le principe de la responsabilité ministérielle; au contraire, on serait en droit d'attendre de leur part qu'ils puissent rendre compte, à l'externe, de décisions et d'actes de nature administrative, difficilement imputables, en pratique, aux seuls membres du Gouvernement.

En principe, en tant que chef d'un ministère ou le « responsable » d'un organisme, le ministre est imputable à tous les niveaux. En pratique, cependant, on comprend facilement qu'il soit secondé par un sous-ministre ou un dirigeant qui se voit attribuer une responsabilité quant à la gestion des affaires. La délégation ne signifie pas l'abdication. Le ministre conserve sa responsabilité mais il ne peut pas, dans la réalité, être seul à rendre compte de la gestion administrative de son ministère ou de l'organisme auprès duquel il est mandaté pour représenter le Gouvernement. Dans les faits, l'imputabilité du ministre se traduira surtout par une reddition de comptes sur les politiques de son ministère ou d'un organisme placé sous sa responsabilité; celle du sous-ministre ou du dirigeant d'organisme portera sur l'application de ces politiques dans un contexte de saine gestion. Or, cette reddition de comptes doit s'exercer jusqu'en commission parlementaire.

Le vérificateur général a souvent recommandé que les sous-ministres et les dirigeants d'organismes soient appelés à témoigner en commission parlementaire sur les constatations et recommandations que l'on retrouve à son Rapport annuel à l'Assemblée nationale et qui font suite à ses travaux de vérification. Depuis plusieurs années, le vérificateur général fait mention, dans ce Rapport, du peu de moyens utilisés par les parlementaires pour exercer un suivi sur les résultats de sa vérification.

La vérification législative fait partie du cycle d'imputabilité externe. Il y aurait lieu d'en utiliser à fond toutes les ressources en complétant ce cycle par le témoignage des responsables de la gestion en commission parlementaire. On utiliserait ainsi davantage en pratique les possibilités offertes par la réforme parlementaire entreprise il y a quelques années afin de permettre aux députés d'exercer pleinement leur rôle de surveillance sur la gestion des activités gouvernementales.

L'étude du Rapport annuel du vérificateur général en commission parlementaire est une occasion propice à l'exercice de ce rôle de surveillance. Cependant, une telle étude ne produira les bénéfices escomptés que si elle se fait en présence des hauts fonctionnaires en qui la gestion s'identifie le plus clairement. On doit s'attendre à ce que les sous-ministres et les dirigeants d'organismes puissent répondre de la qualité de leurs gestes administratifs devant l'Assemblée nationale, puisque c'est elle qui, en définitive, leur confie un pouvoir d'exécution de programmes de l'État selon des critères de gestion optimale des ressources.

Les sous-ministres et les dirigeants d'organismes doivent rendre compte de leur gestion sur trois plans. Ils doivent démontrer qu'ils se sont conformés aux ressources financières allouées, qu'ils ont respecté le cadre réglementaire imposé et qu'ils ont recherché la meilleure utilisation de ces ressources.

Dans l'exercice de son mandat, le vérificateur général fait porter son examen sur la conformité financière, la conformité législative et la qualité de la gestion. En commission parlementaire, les hauts fonctionnaires auraient l'occasion de faire valoir leurs points de vue sur les conclusions du vérificateur général et de démontrer, le cas échéant, les améliorations qu'ils ont apportées ou qu'ils entendent apporter à leur gestion. Les parlementaires exerceraient ainsi un suivi qui favoriserait encore davantage la saine gestion des fonds et autres biens publics.

L'étude du Rapport annuel du vérificateur général en commission parlementaire contribue déjà à l'exercice de l'imputabilité externe. La Loi sur la fonction publique pourrait, dans ses dispositions, promouvoir l'exercice de cette imputabilité essentielle au meilleur fonctionnement de l'administration publique.

La Loi sur la fonction publique et l'imputabilité

La Loi sur la fonction publique doit non seulement permettre mais aussi favoriser une gestion appropriée des ressources du Gouvernement. En 1988, dans sa réponse à une demande du secrétaire du Conseil du trésor, le vérificateur général a souhaité que les objectifs de cette loi, advenant sa révision, soient maintenus et même intensifiés, notamment en matière d'imputabilité; ces objectifs répondraient aux préoccupations du vérificateur général dans l'exercice du mandat qui lui est confié par l'Assemblée nationale.

En vue de la préparation de ce mémoire, nous avons relevé les articles où il est question d'imputabilité dans la loi actuelle (voir extraits de ces articles présentés à la fin de cette annexe). Nous avons pu y noter l'existence de principes de « responsabilisation » des sous-ministres et des dirigeants d'organismes et de la « délégation des responsabilités ». Pour s'assurer davantage du respect de ces principes, la loi pourrait prévoir l'instauration de certains éléments de contrôle a posteriori. S'ils ne sont pas inscrits dans la loi, ces éléments ou ces mécanismes de contrôle a posteriori devraient quand même être mis en place par le ou les responsables de l'application de la loi. Ces éléments de contrôle a posteriori comprennent, entre autres, l'évaluation de programmes, l'évaluation du rendement par attentes signifiées, la production de plans et d'objectifs de rendement par le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme, la production du rapport annuel par le ministère ou l'organisme et la mesure du degré de satisfaction du public desservi.

Au deuxième alinéa de l'article 3, la Loi sur la fonction publique favorise l'application d'un régime d'imputabilité et de reddition de comptes pour les fonctionnaires investis des pouvoirs de gestion des ressources humaines. Il y aurait lieu d'accroître la sensibilisation des gestionnaires aux principes qui sont véhiculés dans la loi de manière à obtenir et à constater leur engagement à l'egard des responsabilités qui leur sont confiées.

Il nous faut toutefois constater l'absence, dans la loi, de mécanismes pour apprécier la performance de ces gestionnaires. Par exemple, le ***bilan de gestion des ressources humaines*** qui est transmis au Conseil du trésor pourrait, en l'adaptant, servir d'instrument de mesure de la performance des gestionnaires, en regard des objectifs qui leur sont fixés.

Il faudrait aussi intégrer d'autres éléments de contrôle dans la loi, de façon à favoriser l'imputabilité externe des hauts fonctionnaires par leur témoignage en commission parlementaire. La réforme parlementaire de 1984 a conféré de la polyvalence au mandat des commissions parlementaires. Elle prévoit l'étude par les parlementaires, de la gestion des ministères et des organismes du Gouvernement. Les règles de fonctionnement des commissions parlementaires rendent déjà possible la convocation des hauts fonctionnaires pour rendre compte de leur gestion. Ces règles pourraient cependant être plus précises afin que cette convocation puisse se faire de façon systématique et régulière. La Loi sur la fonction publique devrait prévoir l'obligation, pour les hauts fonctionnaires, de répondre aux convocations de ces commissions parlementaires et de les appuyer dans leurs travaux.

Par exemple, un mécanisme pourrait être mis en place afin d'évaluer périodiquement, en commission parlementaire, l'utilisation des ressources d'un ministère ou d'un organisme du Gouvernement. L'évaluation porterait sur l'effort mis par les

gestionnaires à atteindre les objectifs collectifs d'économie, d'efficience et d'efficacité. Un système d'imputabilité efficace suppose, ainsi que le mentionne le document de consultation de la Commission, la fixation d'objectifs clairs et la vérification des résultats.

En février 1990, lors d'une entrevue rapportée dans la presse écrite, Me Louis Bernard, président d'un comité chargé de revoir les règles d'attribution des contrats gouvernementaux, prévoyait que son groupe de travail recommanderait une reddition de comptes des fonctionnaires, quant à leurs décisions administratives, directement à l'Assemblée nationale, vraisemblablement devant une commission parlementaire.

Le rapport du groupe de travail a été remis au premier ministre en mai dernier. Dès la première recommandation, on y suggère de maintenir l'essentiel du système d'octroi des contrats en y apportant des ajustements pour améliorer, entre autres, « le partage des responsabilités et l'imputabilité des intervenants ». Le rapport parle abondamment d'imputabilité et de l'absence, au Québec, d'un régime complet de reddition de comptes en vertu duquel les hauts fonctionnaires pourraient être appelés à répondre de leur administration devant des instances qui ont pouvoir de les évaluer. Cette constatation touchant les contrats gouvernementaux pourrait s'appliquer à l'ensemble de la gestion des ressources du Gouvernement.

Le régime de reddition de comptes, dans sa structure actuelle, ne contribue pas suffisamment à l'amélioration de la qualité de la gestion des fonctionnaires. En effet, s'il existe un cadre formel pour contrôler le respect des règles, nous constatons, par contre, que le même cadre n'existe pas pour apprécier les résultats et la façon dont ils ont été atteints.

Le principe de la « responsabilisation » des hauts fonctionnaires est de plus en plus reconnu et accepté; les responsabilités reposent davantage entre les mains de ceux et celles qui sont le plus près de l'action et l'accent doit être mis sur le contrôle a posteriori. Un tel régime d'imputabilité devrait fonctionner par communication des objectifs et évaluation des résultats; son implantation est une condition essentielle à un véritable changement dans le fonctionnement de l'appareil administratif.

Conclusion

Dans son Rapport annuel à l'Assemblée nationale, le vérificateur général revient à la charge, depuis plusieurs années, pour souligner toute l'importance que l'on devrait accorder à l'exercice de l'imputabilité par les hauts fonctionnaires en commission parlementaire. L'État confie à ces derniers l'administration de politiques qu'il adopte pour le bénéfice des citoyens. Il serait donc important d'assujettir ces hauts fonctionnaires à un contrôle plus rigoureux de l'État dans un encadrement législatif.

La Commission Macdonald de l'Institut Canadien des Comptables Agréés sur les attentes du public à l'égard de la vérification, a notamment recommandé, d'une part, des déclarations plus complètes de la haute direction dans les états financiers et les rapports annuels et, d'autre part, l'élargissement des responsabilités du vérificateur sur ces mêmes documents, afin de mieux renseigner le public. L'intérêt de cet Institut et d'autres organisations, vis-à-vis de la reddition de comptes des responsables de la gestion des fonds privés, constitue un appui considérable aux prises de position du vérificateur général sur le processus d'imputabilité externe dans l'administration publique. Ce qui est valable pour la gestion des fonds privés devrait l'être, à plus forte raison, pour la gestion des fonds et autres biens publics. Les gestionnaires du secteur public ont le devoir de mener leurs affaires et de faire rapport de leur gestion avec toute la rigueur voulue.

Comme le mentionne le rapport du Conseil du trésor de 1987 intitulé « Les actions proposées pour une rénovation de l'administration publique », la ***revue de performance*** devrait être instaurée comme processus de contrôle a posteriori dans un régime d'imputabilité à l'interne. Cette imputabilité interne, par le truchement de la revue périodique de performance, pourrait être valorisée davantage par une reddition de comptes externe en commission parlementaire. L'Assemblée nationale a un rôle à jouer dans la recherche de l'excellence de la gestion; la surveillance de l'administration de l'État est d'ailleurs l'un de ses principaux rôles. Elle doit exercer son contrôle externe sur la gestion proprement dite, c'est-à-dire sur celle qui s'identifie dans la personne du haut fonctionnaire.

Il peut sembler irréaliste de proposer la reddition de comptes des sous-ministres et des dirigeants d'organismes en commission parlementaire, compte tenu de la difficulté de dissocier le politique et l'administratif. Il existe cependant une distinction entre l'un et l'autre de ces deux aspects; la juste appréciation des responsabilités de part et d'autre devrait permettre de contourner cette difficulté.

Un tel exercice d'imputabilité est d'ailleurs devenu pratique courante dans d'autres législatures. Les règles des commissions parlementaires sont aptes à protéger l'intégrité des hauts fonctionnaires. On aurait tort de voir un aspect punitif dans un exercice comme celui-ci, lequel donne l'occasion aux hauts fonctionnaires de faire valoir la qualité de leurs gestes administratifs. La sanction des résultats à laquelle donne lieu la reddition de comptes peut d'ailleurs revêtir un caractère très positif.

Il manquera toujours un maillon à la chaîne de l'imputabilité tant que l'Assemblée nationale, ou ses commissions parlementaires, n'entendront pas les hauts fonctionnaires. Le plein exercice de l'imputabilité externe du gestionnaire constituera un pas très important vers l'excellence dans la gestion des programmes de l'État.

Dans le but de favoriser l'exercice de l'imputabilité externe des hauts fonctionnaires, le vérificateur général recommande donc que des modifications soient apportées à la Loi sur la fonction publique. Les hauts fonctionnaires doivent être appelés à rendre compte de leur administration en commission parlementaire.

Dans l'exercice de ses fonctions, le vérificateur général peut émettre des recommandations dans le but de favoriser l'amélioration de la gestion gouvernementale. Cette amélioration doit nécessairement passer par l'instauration d'un véritable régime d'imputabilité, à l'interne comme à l'externe. Pour préserver l'indépendance et l'autonomie nécessaires à l'exécution de ses fonctions, le vérificateur général ne peut toutefois se permettre d'aller jusqu'à formuler de façon précise les correctifs devant être apportés à la loi; s'il le faisait, il se retrouverait dans la situation d'être à la fois partie et juge éventuel. Ce mémoire se limite donc à porter à l'attention des membres de la Commission ces quelques constatations et des recommandations de portée générale.

Sommaire des recommandations

Recommandation

La Loi sur la fonction publique devrait prévoir l'obligation par les hauts fonctionnaires de répondre aux convocations des commissions parlementaires de l'Assemblée nationale.

Recommandation

Pour s'assurer du respect des principes de « responsabilisation » des sous-ministres et des dirigeants d'organismes et de « délégation des responsabilités », la loi pourrait prévoir l'instauration d'éléments de contrôle a posteriori. S'ils ne sont pas inscrits dans la loi, ces éléments ou ces mécanismes de contrôle a posteriori devraient quand même être mis en place par le ou les responsables de l'application de la loi. Ces éléments de contrôle a posteriori comprennent, entre autres:

— L'évaluation de programmes;
— L'évaluation du rendement par attentes signifiées;
— La production de plans et d'objectifs de rendement par le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme;
— Le bilan de gestion des ressources humaines;
— La production du rapport annuel par le ministère ou l'organisme;
— La mesure du degré de satisfaction du public desservi.

EXTRAITS DE LA LOI SUR LA FONCTION PUBLIQUE (L.R.Q., chapitre F-3.1.1 et modifications)

Articles reliés à l'imputabilité

Article 3. L'objet de la présente loi est de permettre l'accomplissement de cette mission. À cette fin, elle constitue un mode d'organisation des ressources humaines destiné à favoriser: ...

2) l'exercice des pouvoirs de gestion des ressources humaines le plus près possible des personnes intéressées et l'application d'un régime selon lequel le fonctionnaire investi de ces pouvoirs de gestion **doit en rendre compte**, compte tenu des moyens mis à sa disposition;...

Article 37. Sous la direction du ministre dont il relève, le sous-ministre est **responsable de la gestion des ressources humaines** du ministère.

Article 38. Dans un organisme où le personnel est nommé suivant la présente loi, le dirigeant d'organisme est **responsable de la gestion des ressources humaines** de l'organisme...

Article 39. Les sous-ministres et les dirigeants d'organismes **gèrent les ressources humaines** dans le cadre des politiques générales du gouvernement en matière de gestion des ressources humaines.

Article 40. Les sous-ministres et les dirigeants d'organismes exercent leurs responsabilités en favorisant la **délégation de responsabilités** à leurs adjoints et au personnel d'encadrement...

Article 77. Le Conseil du trésor est chargé, au nom du gouvernement, **d'établir des politiques générales de gestion** des ressources humaines de la fonction publique et d'en **évaluer la réalisation**.

Article 80. ...Le **gouvernement fait rapport** une fois l'an, à l'Assemblée nationale, sur le degré de réalisation des programmes d'accès à l'égalité par les ministères et les organismes dont les employés sont nommés et rémunérés suivant la présente loi.

Article 81. Le Conseil du trésor peut, en tout temps, **vérifier l'application** de ses politiques et de ses programmes, ou mandater une personne ou un organisme pour le faire.

Article 97. L'Office (des ressources humaines) doit, au plus tard le 31 juillet de chaque année, remettre au ministre responsable de l'application de la présente section un **rapport de ses activités** de l'exercice financier précédent...

Article 99. L'Office a pour fonctions: ...

8° de proposer au gouvernement, au Conseil du trésor, à un ministère ou à un organisme des **mesures pour améliorer** la dotation, la gestion et le développement des ressources humaines au sein de la fonction publique, ainsi que des mesures pour assurer l'accès à l'égalité en emploi;

13° de développer et de maintenir un **système intégré d'information** pour la gestion des ressources humaines.

Article 102. L'Office peut, par écrit et dans la mesure qu'il indique:

1° **déléguer** l'exercice de ses fonctions à un membre de son personnel;
2° **déléguer** à un sous-ministre ou à un dirigeant d'organisme l'exercice des fonctions qui lui sont attribuées par la présente loi, à l'exception de celles qui lui sont dévolues aux articles 30, 31, aux paragraphes 5°, 6° et 7° de l'article 99 et aux articles 100, 101 et 103.

L'acte de délégation peut autoriser le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme à subdéléguer les fonctions qu'il indique; le cas échéant, il doit identifier les titulaires d'un emploi ou les fonctionnaires à qui cette subdélégation peut être faite.

L'Office peut vérifier l'exercice de la délégation et de la subdélégation ou mandater une personne ou un organisme pour le faire et révoquer cette délégation en tout temps.

Article 115. En outre de la fonction d'entendre les recours en appel des fonctionnaires prévus par la présente loi, la Commission est chargée:

1° de **vérifier** le caractère impartial et équitable des décisions prises, en vertu de la présente loi, qui affectent les fonctionnaires;

2° **vérifier** l'observation de la loi et de ses règlements relativement au système de recrutement et de promotion des fonctionnaires.

Aux fins de l'application du premier alinéa, la Commission effectue les enquêtes qu'elle juge nécessaire, formule des recommandations aux autorités compétentes ou, si elle le juge utile, fait rapport à l'Assemblée nationale.

Article 124. La Commission (de la fonction publique) doit, au plus tard le 31 juillet de chaque année, remettre au président de l'Assemblée nationale un **rapport de ses activités** de l'exercice financier précédent...

Article 129. Toute personne qui commet une manoeuvre frauduleuse ou incite une personne à commettre une manoeuvre frauduleuse à l'occasion d'un concours de promotion ou de recrutement, d'un examen de changement de grade ou de la constitution d'une réserve de candidatures, commet une **infraction** et est passible, en plus des frais, d'une **amende de 575 $ à 2300 $**...

Note: Les soulignements sont ceux de l'auteur de ce mémoire.

Bibliographie

BERNARD, Louis, Des gestionnaires en liberté surveillée dans **SOURCES-ENAP**, vol. 6, nº 3, (mai-juin 1990), pp. 1 et 4.

BERNARD, Louis, **Réflexions sur l'art de se gouverner**, Québec/Amérique, 1987, 132 p.

CENTRE D'ÉTUDES POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES DU QUÉBEC, **Débat sur l'imputabilité**, Actes du colloque, juin 1983 (Collection « Bilans et Perspectives »).

CENTRE D'ÉTUDES POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES DU QUÉBEC, **Le contrôle de l'administration et la réforme parlementaire**, Actes du colloque, mars 1984 (Collection « Bilans et Perspectives »).

RAPPORT DE LA COMMISSION BISAILLON, **Pour une fonction publique sensible aux besoins des citoyens, moderne, efficace et responsable**, juin 1982.

CONSEIL DU TRÉSOR, **L'efficacité dans la transparence**, Rapport du groupe de travail sur les processus d'octroi de contrats du gouvernement, Les Publications du Québec, 1990.

CONSEIL DU TRÉSOR, **Les actions proposées pour une rénovation de l'administration publique**, Les Publications du Québec, 1987.

CONSEIL DU TRÉSOR, **Rapport sur la mise en oeuvre de la Loi sur la fonction publique**, Les Publications du Québec, 1988.

GOW, James Iain, **Accountability and the Administration-Politics Dichotomy as seen from Quebec**, Fourth Annual Conference on Organizational Policy and Development, 1986.

KELLY, John J. et HANSON, Hugh R., **Les commissions des comptes publics et les vérificateurs législatifs - Une plus grande imputabilité**, La Fondation canadienne pour la vérification intégrée, 1981, 145 p.

LESSARD, Denis, « Louis Bernard estime que le cas Alepin constitue un conflit d'intérêt » dans **LA PRESSE**, 8 février 1990.

LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, **Rapport annuel à l'Assemblée nationale**, Les Publications du Québec, Années financières terminées du 31 mars 1986 au 31 mars 1989.

VAUGEOIS, Denis, **L'Assemblée nationale en devenir - pour un meilleur équilibre de nos institutions**, janvier 1982.

WERHAR, Suzanne M., Nouveaux horizons pour la vérification intégrée dans **CA Magazine**, vol. 123, nº 6, (juin 1990), pp. 47-52.

Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, Ottawa, mars 1979.

Loi sur la fonction publique (L.R.Q., chapitre F-3.1.1), Éditeur officiel du Québec, 1989.

TABLE DES MATIÈRES DÉTAILLÉE

Introduction 9

Première partie

Chapitre 1

Vers le plein exercice du contrôle parlementaire 15

La démocratie en action 15
Imputabilité «à l'interne» 15
Imputabilité «à l'externe» 15
Pouvoirs délégués 16
Une question de contrôle 16
L'étude du Rapport annuel en commission parlementaire 17
La Loi sur la fonction publique 18
Loi-cadre 18
Documents d'information financière 18
Responsabilité de la direction à l'égard des états financiers 19
États financiers du Gouvernement 20
Les interventions de vérification dans le secteur public 20

Chapitre 2

La présentation de l'information financière du Gouvernement 23

Nouvelle forme du rapport 23
Importance relative et niveau de confiance global 24
Les prises de position de l'Institut Canadien des Comptables Agréés 25
Les dépenses additionnelles 29
Les travaux de l'Institut Canadien des Comptables Agréés 30

Deuxième partie
Résultats de notre vérification 33

Chapitre 3

La vérification du Gouvernement et de ses ministères

Mandat et portée de la vérification 37
Remarques et commentaires
Finances 38
Publication du rapport d'activités 38
Justice 40
Perception des amendes et des frais 40
Main-d'oeuvre, Sécurité du revenu et Formation professionnelle 42
Versement des prestations d'aide sociale 42
Trop-versés d'aide sociale 43
Revenu 45
Processus d'opposition 45

Chapitre 4

La vérification des fonds spéciaux et du Fonds renouvelable administrés par le Gouvernement

Mandat et portée de la vérification 53
Fonds spéciaux en vigueur le 1er septembre 1990, constitués en vertu d'une loi, d'un règlement ou d'un décret du Gouvernement 53
Fonds renouvelable en vigueur le 1er septembre 1990 54
Remarques et commentaires
Fonds renouvelable du service aérien gouvernemental 55
Gestion des stocks 55

Chapitre 5

La vérification des organismes et des entreprises du Gouvernement

Mandat et portée de la vérification 59
Commentaires généraux 60
Vérification des comptes des organismes et des entreprises du Gouvernement 60
Communication des résultats des travaux de vérification 61
Responsabilités du vérificateur et de la direction à l'égard des états financiers 61
Comité de vérification 62
Liste des organismes et des entreprises du Gouvernement établie en fonction des définitions des articles 4 à 6 de la Loi sur le vérificateur général 62
Loi-cadre sur les organismes et les entreprises du Gouvernement 67
Remarques et commentaires
Centre de recherche industrielle du Québec 75
Approbation des conditions de travail du personnel 75
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances 77
Partage des coûts du RREGOP 77
Évaluations actuarielles 78
Commission de la construction du Québec 79
Identification des retraités décédés 79
Commission de la santé et de la sécurité du travail 80
L'indemnisation 80
Accès aux ressources informatiques 84
Financement 84
Normes et pratiques administratives 86
Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal Métropolitain 88
Dépassement de l'enveloppe budgétaire et compensation versée pour le retrait préventif de véhicules ambulanciers 88
Plan d'effectifs, normes et barèmes de rémunération 89
Fonds central pour le bénéfice des personnes incarcérées 90
Prêts consentis à des corporations à but non lucratif 90
Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec 91
Dénombrement physique des stocks 91
Régie des rentes du Québec 92
Solde du compte du Régime des rentes du Québec et son financement 92

Chapitre 6

Ministère de l'Éducation

Aperçu général 95
Portée de la vérification 95
Résultats de notre vérification 96
Services éducatifs 96
Ressources humaines du réseau 106
Ressources financières et matérielles du réseau 111
Évaluation d'activités de programmes 115
Reddition de comptes 116
Autres commentaires 117
Liste des recommandations 118

Chapitre 7

Ministère de l'Environnement

Aperçu général 123
Portée de la vérification 123
Résultats de notre vérification 124
Planification, évaluation et reddition de comptes 124
Contrôle de la pollution 125
Impacts sur l'environnement 136
Gestion des ouvrages hydrauliques 137
Contrôle de la qualité des eaux de consommation 138
Liste des recommandations 141

Chapitre 8

Ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie

Aperçu général 147
Portée de la vérification 148
Résultats de notre vérification 148
Planification, information de gestion et reddition de comptes 148
Administration et suivi de lois 151
Aide financière 157
Cas particuliers 160
Liste des recommandations 164

Chapitre 9

Société de l'assurance automobile du Québec

Aperçu général 169
Portée de la vérification 170
Résultats de notre vérification 170
Planification et processus budgétaire 170
Indemnisation et réadaptation des victimes de la route 171
Gestion du Code de la sécurité routière 173
Promotion de la sécurité routière 179
Gestion des ressources informatiques 179
Réserve de stabilisation 184

Information de gestion et reddition de comptes 185
Liste des recommandations 186

Chapitre 10

Société québécoise d'assainissement des eaux

Aperçu général 191
Portée de la vérification 192
Constatations d'ensemble 192
Résultats détaillés de notre vérification 193
Gestion des projets d'assainissement 193
Financement des projets d'assainissement 201
Planification et reddition de comptes 202
Information de gestion 204
Liste des recommandations 205

Chapitre 11

Gestion des ressources informatiques

Aperçu général 209
Vérification de l'année en cours 209
Nature et portée de la vérification 209
Résultats de la vérification 210
Qualité de la sécurité informatique 210
Conclusion sur la qualité de la sécurité 214
Gestion de la micro-informatique 214
Conclusion sur la gestion de la micro-informatique 227
Synthèse de notre étude et conclusion 228
Résumé des principales constatations et suivi 228
Conclusion 238
Liste des recommandations 239

Chapitre 12

Étude sur les dépassements de contrats

Nature et portée de la vérification 245
Résultats de notre vérification 245
Contrats de construction et d'entretien de routes 245
Conclusion 248
Contrats de services professionnels dans le domaine de l'informatique .. 248
Conclusion 250

Chapitre 13

Vérification de l'utilisation des subventions accordées par le ministère de la Santé et des Services sociaux

Aperçu général 253
Étendue et portée de la vérification 253
Résultats de notre vérification 254
Gestion de la trésorerie 254
Gestion des équipements et des fournitures 258

Équilibre budgétaire 260
Recommandation générale 261
Liste des recommandations 262

Chapitre 14

Transport scolaire: Vérification de l'allocation des subventions par le ministère des Transports et de leur utilisation par les organisations subventionnées

Aperçu général 267
Étendue et portée de la vérification 267
Résultats de notre vérification 268
Gratuité 268
Qualité et sécurité 269
Coût 271
Stabilité financière de l'industrie 274
Conformité aux lois et aux règlements 275
Reddition de comptes 275
Liste des recommandations 276

Chapitre 15

Suivi des recommandations d'une vérification d'optimisation des ressources et d'une vérification d'envergure gouvernementale

Régie de l'assurance-maladie du Québec

Aperçu général 283
Mandat 283
Résultats sommaires 283
Résultats détaillés de l'étude 283

Gestion de la trésorerie au gouvernement du Québec

Aperçu général 291
Mandat 291
Résultats d'ensemble de notre suivi 291
Résultats détaillés de notre suivi 291

Chapitre 16

Examen des documents d'information financière déposés à l'Assemblée nationale

Mandat 301
Cycle de fonctionnement de l'Administration publique 301
Portée de l'examen 303
Constatation générale 304
Constatations détaillées 305
Forme des documents 305
Contenu des documents 306
Conclusion 313

Troisième partie

Chapitre 17

Rapport d'activités du vérificateur général

Les renseignements généraux sur l'organisation du vérificateur général 323
Les devoirs et les responsabilités du vérificateur général 323
La structure organisationnelle 324
La planification des activités de vérification 325
La pratique professionnelle 325
Les conférences, les congrès et la participation aux travaux d'organismes professionnels 329
Les ressources informatiques 331
Les ressources humaines 332
Les ressources financières 337

Annexes

I Loi sur le vérificateur général (L.R.Q., chapitre V-5.01 et modifications) 345

II Objectifs généraux du vérificateur général 359

III L'imputabilité dans la Loi sur la fonction publique - Mémoire à la Commission du budget et de l'administration 363